

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



Áreas Residenciais Clandestinas na Cidade da Praia: Caso Latada e Achada Eugénio Lima Trás

Enoque Monteiro Barbosa da Silveira

Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo
Especialização em Ordenamento do Território e Urbanismo

2011

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



Áreas Residenciais Clandestinas na Cidade da Praia: Caso Latada e Achada Eugénio Lima Trás

Dissertação de Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, apresentado ao Instituto
de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa,
Sob a orientação **da Professora Doutora Teresa Barata Salgueiro**,
para obtenção de grau de **Mestre em Gestão do Território e Urbanismo**
especialização em Ordenamento do Território e Urbanismo

Enoque Monteiro Barbosa da Silveira

2011

Índice de matérias

	Pág.
Índice de matérias	ii
Índice de quadros	iv
Índice de figuras	v
Resumo	viii
Abstract	ix
Siglas e Acrónimos	x
Agradecimentos	xi
1. Introdução	1
1.1 Justificação do tema	3
1.2 Problemática	4
1.3 Objectivos e hipóteses	7
1.3 Metodologia	8
1.5 Estrutura da dissertação	10
Cap. I Planeamento e Ordenamento do Território	12
1.1 Os conceito de ordenamento do território e de planeamento	13
1.2 Princípios, objectivos e instrumentos de ordenamento do território	17
1.3 Instrumentos de ordenamento do território na legislação cabo-verdiana	20
1.3.1 Escala nacional	20
1.3.2 Escala regional	23
1.3.3 Escala local	24
Cap. II Ordenamento do Território e Produção do espaço urbano na cidade da Praia	27
2.1 Cidade da Praia: desenvolvimento urbano	28
2.2 Cidade da Praia: quadro demográfico e sócio-económico	37
2.3 Planeamento e ordenamento do território na cidade da Praia	40
2.3.1 Fragilidades do planeamento na cidade da Praia	47
2.3.2 Condicionantes do processo de planeamento na cidade da Praia	51
2.4 Política de solos na cidade da Praia	52
2.5 Produção do espaço urbano	59

	Pág.
2.5.1 Produção pública.....	65
2.5.2 Produção privada empresarial	69
2.5.3 Produção privada espontânea/clandestina	74
Cap. III Áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia	79
3.1 Áreas residenciais clandestinas.....	80
3.1.1 Características gerais e distribuição geográfica das áreas residenciais na cidade da Praia ...	89
3.1.2 Génese das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia	94
3.1.3 Consequências das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia	96
3.2 Papel da autarquia face a problemática das áreas residenciais clandestinas.....	97
3.3 Papel do poder central face a problemática das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia.....	110
Cap. IV Estudo de casos: áreas residenciais clandestinas de Latada e Achada Eugénio Lima	
Trás	
.....	108
4.1 Localização geográfica e características das áreas residenciais.....	109
4.1 Evolução da ocupação clandestina do espaço	112
4.2 Características sócio-económicas dos agregados familiares	116
4.3 Produção informal do espaço urbano nos casos estudados.....	119
4.3.1 Construção clandestina.....	119
4.3.2 Processo construtivo.....	122
4.3.3 Relação com a câmara municipal.....	125
4.3.4 Situação habitacional anterior e actual dos agregados familiares	127
4.3.5 Problemas das áreas residenciais	130
Cap. V – Reversão Urbanística das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia	133
5.1 Reversão Urbanística.....	134
5.2 Política municipal de reversão urbanística das áreas residenciais clandestinas.....	135
5.2 Planeamento participativo ou visto na óptica da “interacção social”	138
5.3 Reversão Urbanística das ARC: “Urbanizar com a população”	140
Considerações finais	145
Referências bibliográficas.....	149
Glossário.....	157
Anexos.....	162

Índice de Quadros

	Pág.
Quadro I – Instrumento de gestão territorial.....	23
Quadro II – Acesso as infra-estruturas básicas pelos agregados familiares	39
Quadro III – Programa de produção de novos lotes na cidade da Praia (1985 - 2000)	42
Quadro IV – Produção pública de habitação entre 1989 -2006.....	66
Quadro V – Produção de habitação pela imobiliária TECNICIL entre 1999 – 2009.....	70
Quadro VI – Preço dos lotes nas urbanizações da TECNICIL	71
Quadro VII – Preço de lotes/m ² na área de expansão da cidade.....	72
Quadro VIII – Produção de habitação pelas imobiliárias SOGEI e EDITUR.....	73
Quadro IX – Produção informal do espaço urbano na cidade da Praia	75
Quadro X – nº de fogos a ser construído entre 2010 -2014	107
Quadro XI – Preço de venda dos fogos para as classes A e B.....	107
Quadro XII - Modo de evacuação das águas residuais e posse de WC/retrete pelos agregados familiares	120
Quadro XIII – Condições de titularidade dos lotes.....	122
Quadro XIV – Intervenientes no processo construtivo	123
Quadro XV – Origem do capital investido na construção da habitação	125
Quadro XVI – Situação jurídica actual das habitações	127
Quadro XVII – Prioridades no melhoramento das condições de habitabilidade	130
Quadro XVIII – Formas de intervenção da população no processo de reconstrução	142

Índice de Figuras

	Pág.
Fig.1 - Conceptualização do modelo de análise: esquematização da problemática.....	6
Fig.2 - Posição da ilha de Santiago no arquipélago de Cabo Verde	28
Fig.3 - Vista área da cidade da Praia destaque para núcleo central da urbe (Plateau)	30
Fig.4- Evolução da ocupação do espaço urbano na aglomeração da Praia	32
Fig.5 - Eixos de expansão da cidade (definidas a partir do plateau)	34
Fig.6 - Eixos e áreas de expansão urbana na cidade da Praia	35
Fig.7 - Evolução da população entre 19970 – 2010	37
Fig.8 - Estrutura etária da população da cidade da Praia em 2010	38
Fig.9 - Distribuição da população pelos sectores de actividade	39
Fig.10- Sistema de evacuação das águas residuais	40
Fig.11- Número de divisões nos alojamentos	40
Fig.12-Esquema de recuperação e integração das áreas residenciais degradadas e espontâneas na cidade formal	42
Fig.13- Processo de loteamento pelo município da Praia	56
Fig.14- Processo de loteamento, urbanização/infra-estruturação de terrenos	57
Fig.15- Urbanização Palmarejo Grande, cidade da Praia	68
Fig.16 - Comparação Gráfica da produção pública em relação a privada.....	74
Fig.17 - Diversidade tipológica da construção clandestina e sua implantação ao lado da cidade planeada	76
Fig.18 - Fisionomia das áreas residenciais clandestinas.....	91
Fig.19 - Tipologias de áreas residenciais na cidade da Praia.....	93
Fig.20 - Localização de São Pedro/Latada e Achada Eugénio Lima na cidade da Praia	110
Fig.21 - Residência anterior dos agregados familiares de Latada	112

	Pág.
Fig.22 - Residência anterior dos agregados familiares de Eugénio Lima Trás.....	112
Fig.23 – Ano de construção do alojamento pelo chefe de agregado familiar	113
Fig.24 - Área residencial de Latada.....	114
Fig.25 - Área residencial de Eugénio Lima Trás	115
Fig.26 - Estrutura etária dos chefes de agregados familiares	117
Fig.27 - Nível de instrução da população	118
Fig.28- Modo de abastecimento de água.....	118
Fig.29- Fonte de energia utilizada na iluminação dos alojamentos	119
Fig.30 - Razões pela construção ou arrendamento.....	121
Fig.31- Modelo de construção habitacional.....	124
Fig.32 - Origem dos materiais de construção empregue nas habitações	125
Fig.33 - Medidas adoptadas pela fiscalização em Latada	126
Fig.34 - Situação habitacional anterior dos agregados familiares	128
Fig.35 - Situação habitacional actual dos agregados familiares.....	129
Fig.36- Problemas das áreas residenciais.....	131
Fig.37- Infra-estruturas necessárias nas habitações e na área residencial de Eugénio Lima Trás..	132
Fig.38 - Equipamentos pretendidos na área residencial de Eugénio Lima Trás.....	132
Fig.39- Infra-estruturas necessárias nas habitações e na área residencial de Latada	133
Fig.40 - Equipamentos pretendidos na área residencial de Latada	133
Fig.41 - Modelo autárquico de reconversão das áreas residências clandestinas	137
Fig.42 - Modelo de reconversão urbanístico alternativo: “Urbanizar com a população”	143

Resumo

O principal objectivo desta dissertação é expor a problemática das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia. Este processo de produção do espaço urbano acompanhou o desenvolvimento da urbe, em resultado das razões sociais, económicas, políticas e institucionais tendo consequências urbanísticas e sociais graves. Surge porque as diferentes estruturas não souberam ou não foram capazes de dar resposta aos anseios da população em matéria de habitação e solo para construção.

Este estudo apresenta um conjunto de informação acerca da realidade das áreas residenciais clandestinas que visa dar a dimensão da problemática na cidade da Praia, seguido de uma análise mais detalhada de duas áreas residenciais. A caracterização sócio-económica e a análise do processo construtivo permitiram produzir conhecimentos mais profundos sobre estes fragmentos do tecido urbano.

Na dissertação procurámos articular a questão do planeamento com a habitação e as áreas residenciais clandestinas através da análise dos diferentes planos propostos ou aplicados na urbe. Procurámos perceber como os planos abordaram esta problemática e as soluções apresentadas para a sua superação. Da mesma forma, a apreciação feita em relação à habitação e à política de solos através das resoluções legais propostas para contornar a situação urbanística da cidade.

Para uma melhor compreensão do tema discutimos a sua abrangência teórica na perspectiva de diferentes autores e efectuamos o entrosamento entre a componente empírica da produção do espaço urbano com a reflexão teórica.

Perante a fragmentação da urbe em núcleos planeados e espontâneos, partimos na auscultação do poder local para a problemática. A intervenção deste em reverter o actual panorama e a política preconizada em relação a reconversão das áreas residenciais clandestinas visando a sua integração no quadro do ordenamento da aglomeração.

Palavras-chave: Áreas residenciais clandestinas, produção do espaço urbano, habitação, reconversão urbanística, planeamento e ordenamento do território, cidade da Praia.

Abstract

The main purpose of this thesis is to expose the problem of clandestine residential areas in the city of Praia. This process of producing urban space followed by the built-up development of the metropolis, as a result of social, economic, political and institutional reasons. This also can bear appalling metropolitan and social consequences. This rises because the different structures didn't make out or weren't able to respond to the aspirations of the population in matters of housing and land for building.

This study presents a set of information about the reality of clandestine residential areas that synthesizes the dimension of the problem in the City of Praia, followed by a meticulous analysis of the residential areas. The Socio-economic portrayal and the analysis of constructive process allowed more conclusive knowledge to produce this fragmentary urban structure.

On this thesis, we have tried to articulate this matter of housing planning with residential areas by analyzing the different clandestine plans proposed or applied to metropolis. We sought to understand how the plans have addressed this problem and the solutions to overcome them. Similarly, the assessment made in relation to housing and land policy through the legal resolutions proposed to bypass the urban situation of the city.

For a better understanding of the topic, we discussed his theoretical breadth in perspective of different authors and we make the links between empirical components of the production of urban space with a theoretical reflection.

Given the fragmentation of the city in planned and spontaneous cores, we seek the scrutiny of the local government for the challenging of this matter. The intervention of the administrative authorities in reversing the current panorama and the policy selected for the adjustment of clandestine residential areas and to aim their integration in the planning of the urban agglomeration.

Key-words: clandestine residential areas, production of urban space, housing, urban reconversion, planning and spatial planning, the city of Praia.

Siglas e Acrónimos

ARC - Áreas Residenciais Clandestinas

BCV - Banco de Cabo Verde

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEOT - Carta Europeia de Ordenamento do Território

CMP - Câmara Municipal da Praia

DL - Decreto-legislativo

DGCEC - Direcção Geral de Cartografia e Cadastro

DNOT - Directiva Nacional de Ordenamento do Território

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IFH - Imobiliária, Fundiária e Habitat

LBOTPU - Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico

MALU - Ministério da Administração Local e Urbanismo

ONG - Organização Não Governamental

OT - Ordenamento do Território

PD - Plano Detalhado

PDM - Plano Director Municipal

PDU - Plano Desenvolvimento Urbano

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PUD - Plano Urbanístico de Detalhe

Agradecimentos

Para a concretização da presente dissertação muitas foram as instituições e pessoas que de uma forma ou outra deram o seu contributo. Torna-se muito difícil identificá-las na totalidade; assim, desde já pedimos desculpa no caso de omissão de alguns nomes.

Ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento a minha gratidão por me ter concedido uma bolsa de estudo, sem a qual não teria tido condições para frequentar o mestrado e realizar o projecto de investigação.

À Professora Doutora Teresa Barata Salgueiro reconheço pelos ensinamentos durante o Seminário Tendências de Transformações das Regiões e Cidades e um especial agradecimento pela orientação desta dissertação, acompanhando o seu desenvolvimento e partilhando generosamente a sua experiência e conhecimentos.

Aos professores dos diferentes seminários de mestrado do IGOT, pelos ensinamentos nas áreas do ordenamento do território, políticas territoriais e Urbanismo.

À Professora Doutora Eduarda Marques da Costa pela paciência e atenção dada aos meus e-mails durante dois anos no processo de candidatura ao mestrado.

Ao Professor Arq. José Manuel Reis Correia pelos ensinamentos passados durante o seminário Fundamentos do Planeamento Territorial e pela disponibilidade em esclarecer as dúvidas e linhas de orientação durante a investigação.

Aos meus colegas dos diferentes seminários de mestrado com os quais partilhei experiências e trocas de conhecimento.

Ao meu colega Daniel Fernandes pela partilha de conhecimentos durante a realização dos trabalhos finais dos seminários e bem como Armindo Freitas pela troca de ideias, documentação, bibliografias referentes a Geografia Urbana.

Ao meu amigo Joaquim Gusmão pelo apoio na revisão de alguns dos textos e incentivos durante a redacção da dissertação.

Ao colega e amigo Adilson Cabral pelo apoio prestado na concepção da cartografia referente as áreas residenciais clandestinas.

Aos funcionários dos Serviços Académicos da Faculdade de Letras e do IGOT, em especial Maria Elisa Lopes, Arlete Pato e Fátima as minhas inúmeras solicitações durante a candidatura, matrícula e documentação para o IPAD.

Às minhas colegas Rita de Pina e Francisca Fortes pelo apoio prestado na recolha de dados referentes a produção do espaço urbano na cidade da Praia e outras documentações.

Deixo um extenso agradecimento aos funcionários das Bibliotecas da Faculdade de Letras e do IGOT, IST- Civil, ISCTE, ICCT, Biblioteca Nacional pela atenção dada as solicitações durante o período de pesquisa bibliográfica.

À Câmara Municipal da Praia, em especial ao Arq. Victor Coutinho, Engenheiro Jairson Varela e o Arq. Alberto Melo pela disponibilidade demonstrada em conceder as entrevistas e expor a perspectiva do município em relação a problemática da investigação.

Ao Dr. Carlos Varela da Direcção de Cartografia e Cadastro do Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território pela disponibilidade em facultar as bases cartografias das áreas residenciais estudadas, sem às quais não seríamos capazes de expor com clareza a evolução da ocupação do espaço urbano.

Ao Dr. Fernando Costa do IICT pela facilidade e disponibilidade concedida na pesquisa de documentações referentes a problemática estudada na cidade da Praia.

Ao INE-CV pela disponibilidade de dados estatísticos, em especial ao Dr. José Carlos Borges pela resposta pronta aos nossos pedidos de informações quer neste âmbito como nos seminários de mestrado.

Ao IFH, em especial ao Dr. José Augusto Lima pela disponibilidade demonstrada na cedência de dados referentes a produção de fogos.

À TECNICIL, em especial a Dra. Joseana Veiga pela gentileza no fornecimento de informações relativamente aos empreendimentos e urbanizações da empresa.

Aos meus irmãos e familiares pelos constantes incentivos e força de apoio dado desde a candidatura a bolsa de estudo e durante a frequência do mestrado.

Aos chefes de agregados familiares das áreas residenciais de Latada e Eugénio Lima Trás um especial agradecimento pela disponibilidade e abertura às entrevistas, sem a qual não seria possível cumprir a etapa empírica da nossa investigação.

A todos bem hajam!

Dedicatória

A meus pais
Sebastião e Maria José

“A habitação é uma necessidade elementar. Ou existem no mercado legal as condições de acesso ao alojamento pela generalidade de famílias ou estas o procuram, no mercado paralelo, em conformidade com as suas capacidades de aquisição e de realização.”

Fonseca Ferreira, A. (1987)

“Os clandestinos têm sido frequentemente utilizados como «bode expiatório» para a falta de uma política de ordenamento e de capacidade para planear e gerir o território.”

Bruno Soares, L. (1987)

“A construção clandestina é uma das mais importantes formas de expansão das periferias urbanas, acabando mesmo por marcar, irreversivelmente a estrutura e a imagem da cidade.”

Matos, F. (1989)

“O clandestino inventa a medida do seu bolso a casa imaginária. Estes resolveram o seu problema de habitação, sem pedirem a ninguém.”

Guerra, I. (2010)

1. Introdução

Os problemas urbanísticos ocupam um lugar de destaque nos estudos realizados pelos geógrafos. A forma como esta problemática reproduz o território é mais um aspecto aliciante para a sua abordagem no âmbito do ordenamento do território e urbanismo.

O ordenamento do território é uma política pública e a sua finalidade máxima é a qualidade de vida da população num território equilibrado. A habitação constitui uma das componentes essenciais da qualidade de vida, então esta política deve encará-la como uma das suas prioridades.

O crescimento acelerado dos principais centros urbanos, resultante da migração de jovens activos, na expectativa de encontrar nas aglomerações resposta às suas necessidades de âmbito sócio-económica tem posto as cidades sobre forte pressão para satisfazer de imediato grandes necessidades de habitação.

Actualmente metade da população mundial reside nos centros urbanos. As áreas urbanas têm recebido população oriunda do meio rural, sobretudo nos países em desenvolvimento sendo os fenómenos de marginalidade urbanística o principal componente de crescimento das aglomerações. Em 2008, o mundo alcançou um marco incontornável: pela primeira vez na história, mais da metade da população humana - 3,3 mil milhões de pessoas – vivia em áreas urbanas. Até 2030, esse número deverá chegar a quase 5 mil milhões e muitos dos novos habitantes urbanos serão pobres (UNFPA, 2007).

O futuro dessas pessoas, o destino das cidades nos países em desenvolvimento, o porvir da própria humanidade dependerá das decisões tomadas agora na preparação para esse crescimento populacional. Este crescimento será particularmente acentuado na África e na Ásia, onde a população urbana duplicará entre 2000 e 2030, ou seja, o crescimento urbano acumulado desses dois continentes ao longo de toda a sua história será duplicado em apenas uma geração. Até 2030, as cidades do mundo em desenvolvimento responderão por 80% da população urbana (UNFPA, 2007).

As famílias necessitam de habitação, a constituição nacional consagra-o como direito fundamental, mas as condições de acesso aos alojamentos são impostas pelo mercado. Se não se enquadrarem nas regras da produção legal, as famílias são constrangidas às normas da produção informal, conforme as suas capacidades de aquisição e realização.

Passados trinta anos sobre a primeira conferência das Nações Unidas relativa aos assentamentos humanos realizada em Vancouver em 1976, esta organização multilateral realizava, em 2006 na cidade de Istambul a segunda conferência. Nesta última verificou-se que os problemas levantados na primeira mantinham-se: “a decade later, there was a dramatic shift in government attitudes on providing services and housing to the urban poor. Centralised interventions were perceived to be bureaucratic planning methods that used top-down approaches.” A questão da habitação está longe de ser resolvida. Segundo o Relatório Global da UN-Habitat sobre os assentamentos humanos de 2005, para responder ao número de famílias é preciso por ano 35,1 milhões de fogos.

No 5º Fórum Urbano Mundial realizada na cidade do Rio de Janeiro em 2010, sob a égide da UN-HABITAT sob o lema “o Direito à Cidade – Unindo o Urbano Dividido” verificou-se que, apesar de 227 milhões deixaram de viver em áreas residenciais de barraca e degradadas; os problemas de habitação atingiam ainda um número considerável da população mundial, bem como a permanência de áreas residenciais sem equipamentos e infra-estruturas sociais básicas.

Apesar das recomendações e metas das conferências internacionais, o problema da habitação permanece, mais grave nos Estados em desenvolvimento, onde, os problemas de habitação, o acesso aos lotes urbanizados são feitas por medidas esporádicas e não por uma política clara de habitação e solos para responder a demanda do estrato social de baixa renda. Por outro lado, não existem políticas para as cidades, nem uma gestão dos centros urbanos capazes de acompanhar o crescimento urbano e contornar os fenómenos urbanísticos marginais.

A pressão pela habitação e terrenos para construção enquadradas na realidade cultural e económica da população cabo-verdiana, mais visível na Praia, provocou alterações no que seria o normal processo de produção do espaço urbano pela via da habitação e “institucionalizou” pela via da ilegalidade, um processo de produção que se tem revelado eficaz na solução do problema de alojamento, mas sem contemplar a urbanização das áreas residenciais da capital do país.

1.1 Justificação do tema

Praia segue o modelo de crescimento das cidades do Sul, onde a produção clandestina do espaço urbano tem um papel significativo na formação das aglomerações. No caso da capital cabo-verdiana, a produção clandestina intensificou-se com a independência e agudizou-se a partir da década de noventa do século passado, pois o crescimento populacional não foi acompanhado de uma política de habitação, de solos e nem o planeamento praticado conseguiu dar resposta ao problema da habitação.

A contribuição pública na produção da habitação tem ficado aquém das necessidades da população. Por outro lado, a produção das empresas privadas está acima da capacidade de aquisição da maioria dos residentes e não consegue portanto resolver de imediato as necessidades ou os anseios dos que almejam por este bem básico. Por isso, as camadas mais desfavorecidas e de fracos rendimentos procuram uma habitação própria pela via da construção clandestina.

A construção clandestina tornou-se a última esperança para aqueles que com sacrifícios, conseguem construir uma habitação; na maioria das vezes as construções permanecem inacabadas, mas as famílias conseguem ter um alojamento próprio. A promoção privada espontânea tem assegurado a provisão de alojamento a uma grande percentagem da população urbana de Cabo Verde.

Em consequência, a Praia apresenta duas realidades urbanísticas. A cidade planeada, resultante dos projectos imobiliários, e a informal produzida à escala dos rendimentos dos seus residentes. Este contexto, suscitou-nos o interesse em compreender a acção dos diferentes intervenientes na produção da cidade. Da mesma forma perceber também a posição das autoridades, a preocupação em reverter a situação e de que forma pretendem incluir as áreas informais na cidade planeada.

A dissertação, que ora se apresenta, tem como casos de estudo as áreas residenciais clandestinas de Latada e Achada Eugénio Lima Trás. Trata-se de duas áreas residenciais onde é notório a intensificação e densificação das construções clandestinas na parte norte e noroeste da cidade. Enquanto a área residencial de Latada se desenvolveu na rechã da vertente a este da Ribeira de Trindade, Eugénio Lima Trás encontra-se sobre uma achada. Ambas se desenvolveram em áreas sem controlo dos serviços de fiscalização. A escolha

destas duas áreas residenciais como exemplo desta problemática urbanística deve-se ao facto de serem de épocas diferentes embora com maior desenvolvimento no período de estudo e traduzirem as etapas do processo de construção e consolidação do fenómeno. Ainda o facto de Eugénio Lima ser a maior área residencial clandestina da cidade e Latada ser um dos últimos fragmentos da cidade a formar-se pela via da marginalidade urbanística.

Ao escolher esta temática pretendemos contribuir para um melhor conhecimento duma problemática presente na paisagem urbana da Praia. Esta dissertação assenta, sobretudo na compreensão do fenómeno enquanto realidade urbanística, procurando compreender o processo evolutivo das áreas residenciais clandestinas, bem como deixar ideias para uma política de reconversão, mesmo que o plano director municipal em curso para a cidade tenha em conta a contenção destas áreas e a reconversão das que são possíveis; algumas não terão esta viabilidade por se encontrarem em zonas de risco. Por outro lado, pensamos/procuramos deixar elementos contributivos para a compreensão das fragilidades do processo de planeamento, os obstáculos colocados ou levantados ao ordenamento da cidade e informações referentes ao processo de produção do espaço urbano.

Neste contexto, consideramos que o tema em estudo é de extrema importância para o conhecimento da realidade urbanística da Praia e comum aos outros centros urbanos de dimensões próximas. Por outro lado, o estudo poderá ser uma boa base de diagnóstico para a elaboração do plano estratégico de desenvolvimento da cidade em curso, já que procede a uma análise da problemática baseado em dois casos que exemplificam o comportamento deste fenómeno na urbe praiense, sem deixar de focalizar o papel dos moradores e do poder local em todo o processo.

1.2 Problemática

Como adiante se sustenta, a proliferação das áreas residenciais clandestinas na Praia deveu-se a inexistência de políticas eficazes de planeamento nos anos que seguiram a independência do país. Os mais graves aspectos urbanísticos da urbe devem-se a uma ausência de estratégias no domínio do ordenamento do espaço urbano, de uma verdadeira

política de habitação e de solos com vista a satisfazer as necessidades presentes e futuras da população em matéria de lotes e alojamentos.

A necessidade de habitação não correspondida pela promoção legal e a perspectiva de melhorar as condições de habitabilidade levam a população a recorrer ao loteamento ilegal e espontâneo. Infringindo as normas urbanísticas os residentes constroem as habitações à medida das capacidades financeiras e de acordo com modelo por si idealizado. Este recurso ao sector espontâneo/informal de solos não pode ser vista a margem do processo de atribuição de lotes pelo município (fig.1).

O problema das construções clandestinas não se centra apenas na ineficácia e rigidez do processo administrativo, mas também no facto da administração não ter capacidade para responder à grande procura de lotes municipais, uma vez que apenas 20% dos terrenos da cidade são públicos (Tavares, 2006). Os interesses do sector imobiliário têm condicionado o acesso às áreas urbanizáveis a uma parte significativa da população que não possui recursos financeiros para aceder aos lotes e fogos da promoção legal, uma vez que a especulação imobiliária valorizou e intensificou a especulação sobre os solos urbanos nas melhores áreas da cidade.

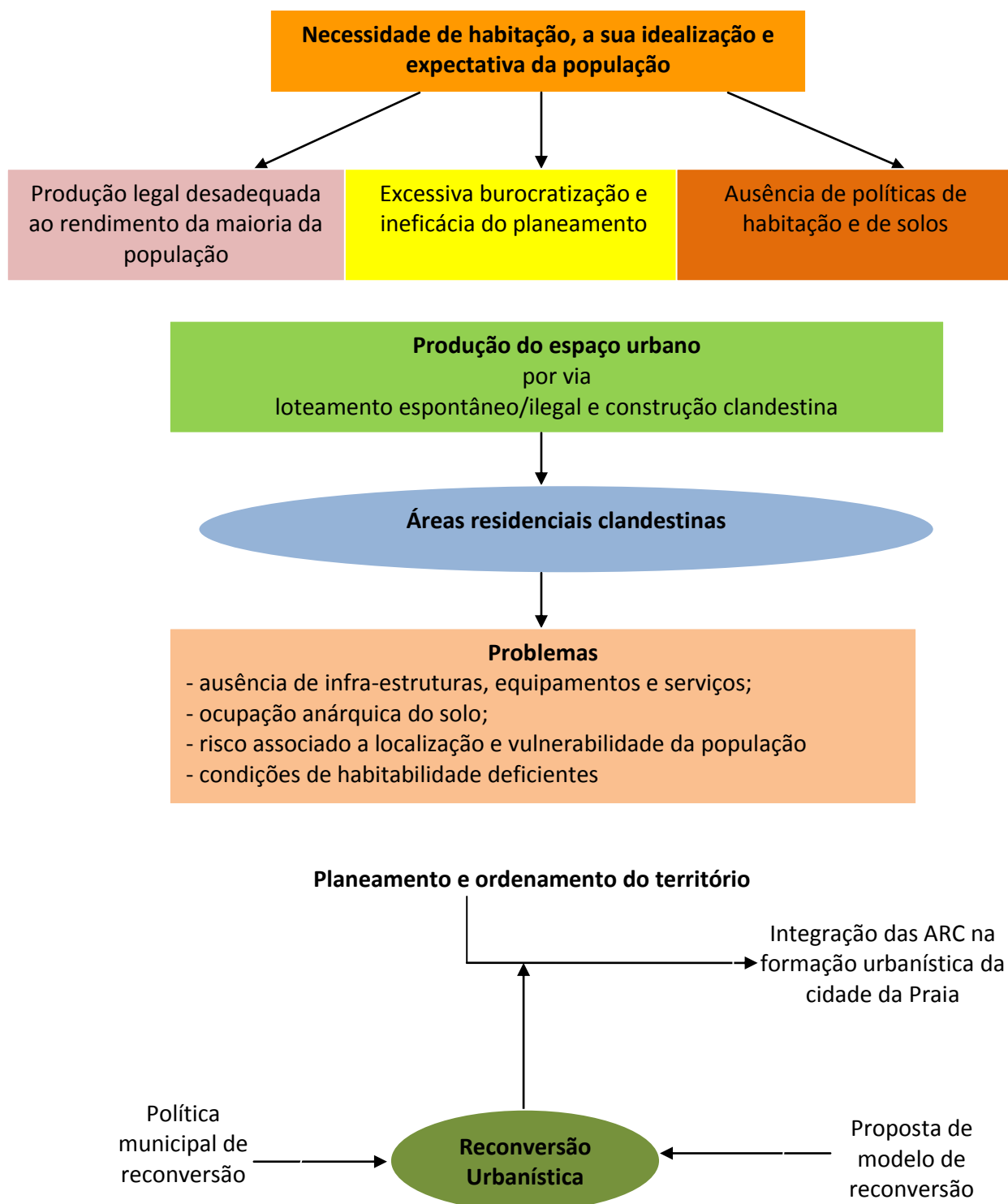
O problema da habitação nunca foi respondido por uma política, mas sim por projectos e medidas pontuais que não resolveram o défice da habitação na cidade e nem melhoraram a qualidade habitacional de uma franja significativa da população. Da mesma forma a política de solos nunca existiu e o processo de loteamento foi sempre feito numa gestão a margem de qualquer plano.

As áreas residenciais clandestinas são um caso complexo, de difícil solução, mas as políticas a serem implementadas pelas autoridades municipais serão cruciais para a sua reconversão.

A política de habitação que as autoridades preconizam terá que incluir esta problemática e propor soluções exequíveis à realidade social dos residentes da Praia. Esta não pode deixar de ser feita em articulação com a política de solos, preconizando medidas concretas no acesso ao solo urbanizado por parte dos excluídos da oferta da promoção legal privada.

A formação destas áreas residenciais origina diversos problemas, a que o ordenamento do território terá que dar resposta. Assim a reconversão urbanística visará ultrapassar-las e integra-las na formação urbanística da cidade da Praia.

Fig.1 Conceptualização do modelo de análise: esquematização da problemática



Face ao exposto, a nossa pergunta de partida: «**Qual é a importância das áreas residenciais clandestinas no processo de produção do espaço urbano e de integração na formação urbanística da cidade da Praia em Cabo Verde?**»

Ao formularmos a questão de partida da investigação, procura-se compreender o peso quantitativo que os clandestinos têm na produção do espaço urbano na cidade da Praia, sendo que este é produzido à margem do processo do ordenamento do território, sem esquecer aspectos qualitativos associados à residência clandestina. Procuramos também questionar de que forma as autoridades encaram a inclusão das áreas residências clandestinas na “cidade planeada” pela via da reconversão urbanística.

1.3 Objectivos e hipóteses da dissertação

Após termos exposto as motivações para a escolha do nosso objecto de estudo bem como a problemática subjacente e enunciado a pergunta de partida para conduzir a investigação, procuramos, a partir desta, traçar os objectivos gerais e específicos subjacentes à mesma.

Assim, os **objectivos gerais** traçados para esta dissertação são:

- ❖ Analisar o processo evolutivo das áreas residências clandestinas e propor contributos para a formulação de uma política de reconversão e integração destas na formação urbanística da urbe;
- ❖ Compreender a importância dos clandestinos na produção do espaço urbano na cidade da Praia.

A nível dos **objectivos específicos** pretende-se:

- Analisar o fenómeno da clandestinidade urbana em articulação com o processo de ordenamento território na cidade da Praia;
- Identificar as fragilidades e os condicionantes do processo planeamento urbano na cidade da Praia;
- Compreender a importância das áreas residenciais clandestinas na produção do espaço urbano na cidade da Praia;

- Explicar o papel dos diferentes actores no processo de produção do espaço urbano na cidade da Praia;
- Perceber o papel desempenhado pelo poder público face à proliferação das áreas residenciais clandestinas, em termos de política de habitação e solos na cidade da Praia;
- Dar a conhecer as áreas residenciais clandestinas, a sua origem, as características sócio-económicas da população, o crescimento, a situação habitacional, o processo de edificação clandestina, os problemas e as perspectivas futuras dos residentes em relação a habitação e reconversão;
- Conhecer experiências de reconversão de áreas residências clandestinas e perspectivar possíveis ilações a tirar delas para o caso da cidade da Praia.

Através da operacionalização destes objectivos ao longo da dissertação estaremos em condição de responder à questão fundamental desta investigação. Perante isto e para provar ou refutar a tese por nós fundamentada traçamos as seguintes **hipóteses**:

- ✓ Os clandestinos são os principais intervenientes na produção do espaço urbano na cidade da Praia.
- ✓ Ausência de políticas de habitação e solo, a rigidez da administração, a estrutura da produção legal e as características sócio-económicas da população determinam a formação das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia.
- ✓ O processo de planeamento favorece ou impede a formação das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia.
- ✓ Os instrumentos de gestão do território existentes contemplam a reconversão das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia.

1.4 Metodologia

Em termos metodológicos adoptamos os procedimentos de acordo com os objectivos traçados de modo a responder a nossa pergunta de partida. No desenvolvimento deste

processo de investigação foram operacionalizadas diferentes fases metodológicas para as diferentes etapas da pesquisa.

A fundamentação teórica baseou-se na exploração de bibliografia de referência e específica relativamente as áreas residenciais clandestinas, produção do espaço urbano, o planeamento e o ordenamento do território. Ainda documentação referente a habitação, produção informal do espaço urbano e reconversão urbanística de áreas residenciais clandestinas, mais especificamente relacionadas com o nosso objecto de estudo. Procedeu-se igualmente à consulta de documentos de planeamento e legislação.

A metodologia seguida no âmbito da pesquisa empírica submeteu-nos ao uso de abordagens qualitativas e quantitativas. Tratamento de dados de censo, observação no terreno, entrevistas e inquéritos. Elaborámos guiões (anexo I) com questões abertas com o fito de recolher informações para expor com rigor os mecanismos de produção informal do espaço urbano no contexto da cidade da Praia e com vista a obter informações consistentes, tratadas em gráficos e quadros para a identificação sistemática deste fenómeno de marginalidade urbanística.

O trabalho de campo efectuado entre Fevereiro e Março de 2011, teve por base entrevistas aos chefes dos agregados familiares residentes em Latada e Eugénio Lima Trás, tendo em vista uma análise interpretativa da produção informal do espaço urbano pela via da habitação. Pretendeu-se caracterizar as famílias que optaram por este tipo de edificação da habitação como solução para resolver o seu problema habitacional, detectar quais as razões que as levaram a construir, assim, como compreender o desencadear e evoluir do processo construtivo. Para perceber a realidade da produção informal do espaço urbano entendemos entrevistar 5% dos agregados familiares nas duas áreas residenciais estudadas independentemente da representatividade estatística⁽¹⁾. No total entrevistamos 115 chefes de agregados familiares, sendo 31 em Latada e 84 em Eugénio Lima Trás. No caso de Eugénio

¹ Em virtude da agregação de Latada a São Pedro e informações únicas para Eugénio Lima, decidimos determinar a amostra tendo como suporte os dados do censo 2000, aos quais adicionamos ao nível da média e recorrendo a informações do censo 2011 referente ao total de agregados familiares para a cidade. Assim entendemos com base nos cálculos efectuados as informações do censo 2000 acrescentar o aumento de 64% e permitiu-nos obter a seguinte informação: em São Pedro/Latada residia 618 agregados familiares, 2651 em Eugénio Lima e na cidade 35476 em 2010.

Lima a amostra perspectivava 132 entrevistas, mas como a tendência das respostas eram as mesmas, entendemos efectuar apenas as anteriormente indicadas.

Para além das entrevistas à população, efectuamos também entrevistas em profundidade aos directores da Divisão do Urbanismo, da Divisão de Infra-estruturas, Habitação e Ordenamento do Território e bem como ao Vereador do Ordenamento da Cidade da Câmara Municipal da Praia, para obtermos informações acerca da problemática da habitação, do solo e das áreas residenciais estudadas na perspectiva do poder local. E ainda quais as acções previstas pela autarquia, relativamente à reconversão urbanística e linhas de actuação alternativas ao processo.

Paralelamente às entrevistas e com objectivo de se inteirar “in loco” da situação real das referidas áreas residenciais, efectuaram-se várias deslocações às mesmas, com vista a obtenção de informações complementares que se julgam úteis para o enriquecimento da pesquisa e um conhecimento mais pormenorizada das ditas áreas residenciais.

Procuramos adaptar a investigação aos métodos utilizados por vários autores em estudos semelhantes, nomeadamente, Barata Salgueiro (1972 e 1977), Fonseca Ferreira & al. (1985), Matos (1989), Baptista (2005) Pedroso Alves (2007) à realidade do universo em estudo.

1.5 Estrutura da dissertação

A dissertação compõe-se de cinco capítulos. Em cada um deles utilizamos as metodologias que nos pareceram mais adequados a abordagem do tema específico, ao objecto de estudo, bem como aos seus objectivos específicos.

No primeiro capítulo efectuamos uma abordagem teórica do planeamento e ordenamento do território expondo diferentes perspectivas destes conceitos, as escalas de análise, princípios, objectivos e instrumentos do ordenamento do território, sem deixar de fazer referência à legislação cabo-verdiana referente ao tema.

No segundo capítulo fizemos uma resenha do desenvolvimento da capital de Cabo Verde desde a sua formação com base em pesquisa bibliográfica. Apresentamos uma abordagem da habitação e das construções clandestinas na perspectiva dos planos. Destacamos ainda o quadro demográfico e sócio-económico através da análise de

informações estatísticas do INE. Por último, a política de solos com vista a permitir uma melhor compreensão da produção do espaço urbano pela via da habitação.

No terceiro capítulo, efectuamos uma síntese da bibliografia das áreas residenciais clandestinas, seguida da caracterização, distribuição geográfica, causas e consequências destas no contexto da urbe praiense. Nos dois últimos pontos analisamos o papel que o poder público tem desempenhado em relação à problemática em estudo.

No quarto capítulo debruçamo-nos sobre os estudos de caso: enquadramento geográfico, caracterização das áreas residenciais e dos agregados familiares. Na produção informal do espaço urbano analisamos a construção clandestina, processo construtivo, relação com a câmara municipal, situação habitacional e os principais problemas das áreas residenciais. Por último, a evolução da ocupação do espaço.

Centralizamos no quinto capítulo, na reconversão urbanística, na política municipal de reconversão, deixamos ideias de alguns autores referentes ao planeamento comunicativo ou visto na óptica da “interacção social” e por fim, propomos um modelo de reconversão alternativo para as áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia.

A dissertação termina com a apresentação das considerações finais.

Para além da bibliografia consultada, acrescentamos a dissertação um glossário em que sistematizamos definições/conceitos chaves no domínio do Urbanismo, juntamos em anexo os modelos das entrevistas, fotografias das áreas residenciais estudadas e a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico.

Capítulo I

Planeamento e Ordenamento do Território

1.1 Os conceitos de ordenamento do território e de planeamento

A abordagem das áreas residenciais clandestinas e a produção do espaço urbano levam-nos a encaminhar a nossa discussão teórica tanto para o campo do planeamento territorial, bem como para o do ordenamento do território. Por isso, neste ponto efectuaremos uma abordagem em torno destes conceitos, tendo em conta que são inúmeras as perspectivas que procuram dar uma noção e conceptualização destes termos e que muitas vezes seguem linhas de pensamento diferentes, procurando um conceito abrangente de Ordenamento do Território.

Os investigadores das diferentes áreas científicas têm procurado expor as suas perspectivas de ordenamento do território o que, por sua vez, se reflecte na conceptualização do termo. Por outro lado, as ideias que se tecem sobre os territórios actualmente põem em evidência a questão do ordenamento. Se tivermos em conta que o território é modelado pelas actividades humanas e segundo diferentes interesses culturais, económicos e sociais, o ordenamento procura enquadrá-los, tendo em conta que o espaço, os grupos humanos e as actividades formam um sistema que deve ser analisada atendendo às interacções e relacionamentos entre os diferentes elementos.

Na revisão bibliográfica não fica bem clara qual é a escala de posicionamento do ordenamento do território em relação ao planeamento, isto é, se o planeamento encontra-se a montante do ordenamento do território ou se é o contrário. O ordenamento do território não é apenas a regulação do uso e transformação do solo, mas traduz também as políticas públicas de base territorial. O termo tornou-se de uso corrente em detrimento do planeamento e inclui competências deste.

Em termos de fundamentos conceptuais importa começar por referir que o processo de ordenamento do território é uma atribuição contemporânea, pois embora ensaiada, em certas situações, na primeira parte do século XX, e mesmo antes acaba por se generalizar somente a seguir à Segunda Guerra Mundial, tributário da ideia de Estado Social, cuja finalidade é dar respostas globais aos problemas que a ocupação, o uso e a transformação do cada vez mais limitado espaço físico (Condesso, 2004, pág.39).

Para Amaro Alves, (2007, pág.49) “o ordenamento do território pode ser entendida numa perspectiva restrita, como um processo integrado de organização do espaço biofísico

ou como a compreensão, entendimento e avaliação da arrumação do território bem como da sua génese. Num sentido mais lato, uma política pública, que corresponde à definição mais adequada das intervenções do Estado, tendo como pano de fundo a promoção de uma estrutura territorial equilibrada com vista a ultrapassar os problemas da organização do território.” Em ambas as abordagens o ordenamento é indispensável à fundamentação de qualquer proposta de planeamento. Ainda esta mesma perspectiva também é referida por Rexach in Oliveira (2002) e por Orea (2001).

Um dos documentos de referência na abordagem do ordenamento do território ⁽²⁾ é a Carta Europeia do Ordenamento do Território de 1984, que entende-o como sendo a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. É simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia conjunta (DGOT, 1994, pág.9).

No caso cabo-verdiano, a primeira referência a este conceito, foi oficialmente descrito pela Lei de Bases da Política da Política do Ambiente (Lei nº86/IV/93, de 26 de Junho), a qual o considera como processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida.

O conceito ordenamento do território no quadro legislativo continua a ser a da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico (Lei nº85/IV/93, de 16 de Julho) que entende o ordenamento do território como a resultante espacial de um conjunto de acções políticas, técnicas e administrativas, entre si coordenadas e compatibilizadas por forma a promover um desenvolvimento equilibrado das regiões e dos núcleos de povoamento, protecção do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Esta destaca as dimensões do ordenamento do território, ou seja, a coesão territorial, o desenvolvimento sustentável e um sistema integrado das intervenções públicas no território.

² Ver Papudo, R.M. (2007, pág.37), na sua dissertação de mestrado, este análise o conceito e enquadra-o com a da Carta Europeia de Ordenamento do Território.

Estas diferentes perspectivas de ordenamento do território não deixam de realçar que este tem por objecto principal, o “equilíbrio do território”, que se trata de uma política pública que parte dos interesses da colectividade. Na sua origem encontra-se a necessidade de rectificar os erros originados pelas actividades dos grupos humanos no espaço geográfico, ao mesmo tempo corrigir os desequilíbrios entre os territórios e organizar os desenvolvimentos futuros.

A preocupação com a planificação dos espaços sempre acompanhou os grupos humanos nas suas actividades e os fins que estes davam aos diferentes fragmentos do território. Por isso, Pardal & al. (2000, pág.1) afirmam: “o acto de planear é inerente à natureza humana. Nas relações vivenciais destes com o território há sempre processos de planeamento, os quais, por sua vez, influenciam o desenvolvimento dessas relações. A realidade sócio-territorial, enquanto estrutura física identificada, adoptada, e também enquanto espaço vivido, é sempre o resultado de formas de referência e apropriação de coisas. O acto de apropriação do território requer uma consciência organizada e alcança a sua principal dimensão útil através de transformações arquitectadas no espaço.”

Até a Segunda Grande Guerra, a variável território esteve praticamente marginalizada nas abordagens das ciências económicas. Apenas o sucesso da economia Keynesiana, facilitando a análise global e espacial do circuito económico, apelando à homogeneização espacial das economias nacionais através da introdução de um conjunto de mecanismos e regularizadores do funcionamento do sistema capitalista, permitiu e favoreceu o desenvolvimento das análises do território e, consequentemente, da economia espacial. Em grande medida nascia assim o planeamento e o ordenamento regional e local (Simões, 2002, págs.133-134). Ainda este autor refere: “desde a sua institucionalização como prática regular, há cerca de um século, têm sido acarreados para o planeamento territorial várias abordagens teóricas e/ou metodológicas. Uns corporizando verdadeiros paradigmas da ciência e da prática, outras assumindo-se como meras variantes ou focagens complementares. De todas elas, retenham-se três: planeamento racionalista, planeamento estratégico e planeamento comunicativo (planeamento na óptica da interacção social).”

Segundo Condesso (2004, pág.101) planear é prever necessidades, definir objectivos estabelecer programas e implementar projectos, numa atitude de reajustamento sucessivos, de acordo com determinadas previsões e vontades em diversos domínios. Neste sentido que

Herington em Pujadas & Font (1998, pág.30), define planeamento físico como um processo de ordenamento dos usos dos solos, dos edifícios e dos assentamentos urbanos, direccionados a satisfazer as exigências públicas de padrões mais elevados de desenho e eficiência. Como foi referido anteriormente, o planeamento físico tem como objectivo o ordenamento harmonioso dos diferentes usos do solo. Se a denominação planeamento físico, porque, em última instância, comporta a produção física do território ordenado.

Para Carvalho (1986, pág.73), o planeamento físico, urbanístico, tem por objectivo potenciar a concretização de objectivos sociais e económicos mas visa, sobretudo, enquadrar de forma harmoniosa o crescimento que vai acontecendo, compatibilizando no espaço acções imediatas com objectivos que se pretendem alcançar a médio e longo prazo. Tem, portanto, como função, «empurrar» para uma localização adequada, no espaço, as várias iniciativas que vão surgindo, económicas e sociais, privadas ou públicas, individuais ou colectivas.

Na perspectiva de Condesso (2004, pág.100) o objectivo do planeamento é o de preparar soluções para o desenvolvimento do espaço humanizado, das comunidades locais e regionais, com propostas para a localização das componentes urbanas e das redes infra-estruturais, de forma coordenada, tanto em termos endógenos como exógenos, e de proceder à gestão de processo. O processo é multi-espacial, multidisciplinar, altamente sistemático, permanente no tempo e cobrindo, progressivamente, numa focagem selectiva e de escalas adequadas, todo o território. O planeamento tem que ser pensado compreendendo a estrutura das ocupações humanas: a sua diversidade, as suas inter-relações e interacções e a complexidade das razões que justificam cada uma delas.

É assim que, para Pardal & al. (2000, pág.1) planeamento na sua forma mais primitiva é o processo de relacionamento intuitivo e avulso da sociedade com o mundo, por mais simples que seja essa relação, e exprime-se através da configuração das estruturas sócio-territoriais. Na sua vertente física e de super-estrutura jurídica e económica que regulamenta os direitos de uso, apropriação, ocupação e utilização. Assim podemos sustentar que há planeamento desde que os grupos humanos estão no mundo e que, no seu estado mais primitivo, ele se reduz ao território referenciado pela sociedade nas suas vivências concretas. O planeamento não é o conhecimento nem a antevisão de um fenómeno, mas uma componente que faz parte do fenómeno.

Os diferentes autores realçam que o planeamento preconiza a transformação, uso correcto, a vocação específica de uma parte do território. Por outro lado, os objectivos do planeamento anteriormente referidos deverão responder as necessidades e expectativas da população.

1.2 Princípios, objectivos e instrumentos do ordenamento do território

O conceito de ordenamento do território tal como considerado aponta para a necessidade de princípios, traçar objectivos que se procura alcançar através dos seus instrumentos.

Para Amaro Alves (2007, pág.51), os princípios, os objectivos e os meios utilizados neste âmbito deverão traduzir um conjunto de princípios fundamentais⁽³⁾, os quais caracterizam o Estado de Direito Social que garante direitos, deveres, liberdades e garantias aos cidadãos. Este autor reconhece a existência de outros poderes públicos com capacidade de intervenção e atribui um importante papel ao mercado e à iniciativa privada no processo de desenvolvimento, num quadro de princípios decorrentes do que é o desenvolvimento sustentável.

A Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico cabo-verdiano, estabelece como princípios⁽⁴⁾ de política de ordenamento e planeamento do território, os seguintes:

- a) Sustentabilidade e solidariedade intergovernamental;
- b) Sustentabilidade ambiental;
- c) Coordenação;
- d) Subsidiariedade;
- e) Equidade;
- f) Participação;
- g) Liberdade;
- h) Precaução;

³ Ver Amaro Alves, R., (2007), págs.51-53 e Merlin & Choay (2002), pág.37

⁴ Para uma compreensão mais aprofundada das alíneas, consultar a legislação referente a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico no anexo III, pp. 188.

- i) Responsabilidade;
- j) Contratualização;
- k) Segurança jurídica.

No caso de Cabo Verde, o DL nº1/2006⁽⁵⁾, diz que constituem fins da política de ordenamento do território e do urbanismo:

- a) Reforçar a coesão nacional;
- b) Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;
- c) Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais;
- d) Assegurar a defesa e valorização do património histórico, cultural e natural;
- e) Promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais;
- f) Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem;
- g) Salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural;
- h) Acautelar a protecção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da acção humana;
- i) Garantir o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das regiões, dos núcleos de povoamento;
- j) Assegurar o dimensionamento e a localização das infra-estruturas e equipamentos;
- k) Garantir a disponibilização de terrenos para as actividades económicas, espaços públicos e edificação.

Assim, nos documentos analisados sobressaem quatro áreas de preocupação a nível de objectivos para o ordenamento do território, a defesa da coesão territorial, conservação e protecção dos recursos naturais, equilíbrio entre o urbano-rural e o desenvolvimento das actividades económicas o que está de acordo com a bibliografia sobre a matéria.

Passando agora aos instrumentos, para Amaro Alves (2007, pág.54), poderão ser os mais diversos em função dos níveis territoriais, devendo ser utilizados aqueles que melhor se adequem às situações e oferecem maiores garantias para a consecução dos objectivos a

⁵ Ver Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico, Boletim Oficial da República de Cabo Verde, INCV, I Série, nº7, pp.189, anexo III

alcançar. Aqueles de que o ordenamento do território se serve para alcançar os objectivos que se propõe são:

- i) Estrutura político-administrativas que pode ser centralizadas e descentralizadas;
- ii) Recursos financeiros e a sua perequação;
- iii) Instrumentos que interferem na localização das actividades e, consequentemente, das populações (financeiros, fiscais, administrativos, regulamentos, etc.)
- iv) Planos de ordenamento à escala nacional, regional e planos urbanísticos ao nível local e urbano;
- v) Planos sectoriais, a nível nacional e regional, de orientação de programas de infra-estruturas, equipamentos, de salvaguarda do património natural e cultural, etc.;
- vi) Grandes orientações e intervenções regionais, sectoriais ou integradas (directivas de ordenamento do território);
- vii) Acções de coordenação entre as diferentes actividades do Estado, e de outros níveis de poder públicos; entre todos eles; e entre entidades públicas e privadas;
- viii) Um vasto aparelho legislativo e regulamentar (ambiente, recursos naturais, património histórico e cultural, etc.).

Todos os instrumentos podem ser utilizados de forma articulada. Cada qual tem um nível territorial de intervenção privilegiado, no quadro dos objectivos aqui definidos. O seu campo de aplicação pode ser também muito diverso: salvaguarda de zonas únicas, estruturas e usos do solo, evolução e reforço da rede urbana; atenuação dos desequilíbrios regionais; desenvolvimento de zonas rurais; prioridades na programação estabelecida para a expansão e melhoria das redes de infra-estruturas materiais e imateriais, intervenção em zonas urbanas obsoletas ou degradadas, etc., (Amaro Alves, 2007, pág.54). A nosso ver a localização de equipamentos sociais (escolas e centros de saúde,...) e infra-estruturas (estradas) também se enquadram no seu campo de aplicações.

A utilização dos instrumentos e o seu campo de aplicação podem variar no tempo e no espaço, devendo ser entendidas numa perspectiva dinâmica, que se adapta em função das circunstâncias e das prioridades estabelecidas ao nível dos objectivos de desenvolvimento sustentável (Amaro Alves, 2007, pág.55).

No ponto seguinte abordaremos de forma sucinta os diferentes instrumentos de ordenamento do território referenciadas na última legislação referente ao tema, isto é, a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico Cabo-verdiana.

1.3. Instrumentos de ordenamento do território na legislação cabo-verdiana

1.3.1 Escala Nacional

Antes da independência do arquipélago em 5 de Julho de 1975, as leis referente ao ordenamento do território correspondiam à legislação portuguesa, que por inerência administrativa também eram aplicados à província de Cabo Verde.

Durante a década de 80, para fazer face a ausência de planos, herança do período colonial, as autoridades nacionais implementaram o I Plano Nacional de Desenvolvimento com vista a identificar e apontar soluções para resolução dos problemas urbanísticos e de habitação a nível nacional. O I PND apenas resolveu de forma cirúrgica os problemas urbanísticos e não conseguiu dar resposta aos problemas de fundo, pela ausência de mecanismos e instrumentos de ordenamento do território. Segundo Carneiro (1996, pág.56) e Henriques (1998, págs.84-85), no I PND (1981-85), o Ministério da Habitação e Obras Públicas conduzia as políticas urbanísticas e da habitação, propondo como objectivos apoiar a habitação e as actividades urbanas, aumentar a capacidade de construção, diminuir o défice habitacional, desenvolver novos programas habitacionais e criar o Instituto de Fomento à Habitação (IFH), para orientar as políticas habitacionais e gerir o parque habitacional do Estado e o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP). Dos objectivos traçados neste plano apenas se concretizou a criação do Instituto de Fomento a Habitação, e resolveu-se em parte o problema da habitação para os quadros do Estado; a promoção da habitação social nunca teve impactos expressivos e convenientes.

No II PND (1986-90) as políticas ligadas ao urbanismo e habitação ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Administração Local e Urbanismo (MALU). Por outro lado, foram desenvolvidos alguns estudos e programas para solucionar os problemas habitacionais. No entanto, os programas eram modestos, em número de fogos produzidos (não chegavam a uma centena), principalmente a nível da promoção pública da habitação e estavam sobretudo orientados para alojar quadros da função pública, cooperantes e corpo diplomático (Henriques, 1998, pág.85). Os diversos programas habitacionais para os estratos de baixa renda não tiveram sucesso em virtude da falta de coordenação e determinação política. A habitação para estes estratos sociais nunca foi encarada como problema prioritário, no sentido de serem projectados fogos para seleccionar os graves défices de moradia na altura.

A primeira Lei de Bases do Ordenamento do Território Nacional e do Planeamento Urbano (lei nº57/II/85) mostrou-se inadequada aos problemas da altura e não conseguiu fazer face ao crescimento urbano acelerado dos principais centros urbanos, principalmente a cidade da Praia, onde já é notório a implantação das áreas residenciais clandestinas. Em 1993 a lei foi revista face a sua inoperância perante os problemas resultantes dos desequilíbrios locais e regionais, por isso, a lei foi modificada com o decreto-legislativo de 13 Fevereiro de 2006 e posteriormente revista pelo DL de 21 de Junho de 2010.

O ordenamento do território e o planeamento urbanístico assentam num sistema de gestão territorial que atende ao território na sua totalidade, conserva a sua unidade respeita a diversidade e a descontinuidade territoriais e preserva a biodiversidade (LBOTPU, INCV, 2006). Assim sendo o sistema de gestão territorial funciona em constante e permanente interacção com o sistema nacional de defesa do ambiente e outros sectores de desenvolvimento.

O sistema integral de gestão territorial tem âmbito nacional, regional e especial, nos termos seguintes:

- a) o âmbito nacional define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelece as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial;
- b) o âmbito regional define quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de

desenvolvimento económico e social, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal;

- c) o âmbito municipal define, de acordo com as directrizes nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, regime de uso do solo e a respectiva programação;
- d) o âmbito especial particulariza os sectores de ordenamento e planeamento de âmbito nacional, regional ou municipal, com vista à protecção da biodiversidade nacional, das zonas históricas, das zonas com especial vocação turística ou industrial, da orla marítima, das bacias hidrográficas e outros
- e) espaços naturais de valor cultural, histórico ou científico, de modo a impedir a sua degradação e a promover a sua melhor utilização.

O sistema de gestão territorial concretiza-se na existência de instrumentos de gestão territorial que adoptem uma estratégia de organização do espaço territorial, organizem a ocupação humana e a utilização dos solos, permitam a protecção dos ecossistemas e promovam o desenvolvimento. Este por sua vez, viabiliza e absorve as iniciativas particulares em matéria de planeamento urbanístico, de loteamento e emparcelamento e fixa os parâmetros fundamentais que permitam a absorção de planos especiais de desenvolvimento turístico, industriais ou outros de iniciativa particular (LBOTPU, INCV, 2006).

Os instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial compreendem as seguintes figuras de planos: a Directiva Nacional de Ordenamento do Território e o Esquema Regional de Ordenamento do Território.

A Directiva Nacional de Ordenamento do Território (DNOT) é o instrumento de planeamento que, a nível nacional, estabelece o quadro espacial das actuações com impacto na organização do território (Quadro I).

A DNOT define e calendariza as grandes opções com relevância para a organização do território nacional e constitui um quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial. Este identifica os interesses públicos de nível nacional por ele protegidos, articula as actuações tendentes a garantir o desenvolvimento sustentável e define os critérios de carácter básico de ordenamento e de gestão de recursos naturais (LBOTPU, INCV, 2006).

Quadro I – Instrumentos de Gestão Territorial

Instrumentos de gestão territorial	Definição/objectivos	Figuras de plano	
1.Instrumentos de ordenamento e desenvolvimento, de natureza estratégica	Traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial.	Directiva Nacional de Ordenamento do território (DNOT)	
		Esquema Regional de Ordenamento do Território (EROT)	
2.Instrumentos de planeamento de natureza regulamentar	Estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo.	Planos urbanísticos	Plano Director Municipal
			Plano de desenvolvimento urbano (PDU)
			Plano detalhado (PD)
3.Instrumentos de política sectorial	Programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial, determinando o respectivo impacto territorial.	Todos os planos com incidência territorial de responsabilidade dos diferentes sectores da administração central	
4.Instrumentos de natureza especial	Estabelecem meios específicos de intervenção para a prossecução de objectivos particulares de interesse nacional, regional ou local.	Todos os planos especiais de ordenamento do território	

Fonte: LBOTPU, concepção de Medina do Nascimento, 2009

1.3.2 Escala Regional

O Esquema Regional de Ordenamento do território (EROT) é o instrumento de planeamento que, a nível regional, estabelece o quadro espacial das actuações com impacto na organização do território (Quadro I). Este abrange um grupo de ilhas vizinhas ou os

concelhos de uma mesma ilha e identifica os interesses públicos de nível regional por ele protegidos (LBOTPU, INCV, 2006).

Ainda esta mesma lei menciona na Base VIII, ponto 4 que os municípios podem elaborar planos intermunicipais de ordenamento do território que visam a articulação estratégica entre áreas territoriais que, pela sua interdependência, necessitam de uma gestão integrada.

1.3.3 Escala Local

No âmbito do poder local, a LBOTPU, inclui os planos urbanísticos, que integram os instrumentos de planeamento territorial compreendem as seguintes figuras (Quadro I), seriadas de acordo com o respectivo grau hierárquico:

a) Plano director Municipal

O Plano Director Municipal (PDM) é o instrumento de planeamento que rege a organização espacial do território municipal (LBOTPU, INCV, 2006). O PDM identifica os interesses públicos que se propõe proteger e dispõe, em especial, sobre:

- a delimitação das áreas urbanas e peri-urbanas;
- a qualificação das áreas não urbanizáveis;
- o traçado esquemático da rede viária e das redes de infra-estruturas urbanísticas;
- a localização dos principais equipamentos públicos;
- a delimitação das áreas a abranger por plano de desenvolvimento urbano e por plano detalhado.

O PDM destina-se formalizar o ordenamento dos espaços estruturantes do território, isto é, daqueles que são determinantes para ordenamento e se desejam estáveis a longo prazo. Estes aspectos estruturantes podem corresponder a pré-existências que se deseja respeitar (valores naturais e patrimoniais, grandes infra-estruturas a manter, por exemplo) ou porque é necessário proceder à sua construção ou readaptação (novas infra-estruturas e equipamentos, novos centros de actividade económicas, reconversão de usos do solo deslocados). Isto requer a valorização dos seus enquadramentos de nível regional. Acima do município, só os conjuntos de municípios permitem referenciar territórios bem identificados sob os aspectos políticos, administrativos, geográfico e económico dando um bom suporte

aos planos directores intermunicipais. Este por sua vez, tem por objectivo geral, o de conceber um modelo de ordenamento territorial para enquadrar todas as acções de desenvolvimento municipal (Costa Lobo et al., 1995, pág. 63). Esta ideia é reforçada pelos mesmos autores na página 10 e por Enterria & Alfonso, in Costa Lobo & al. (1995, pág.64).

b-) Plano de Desenvolvimento Urbano

O plano de desenvolvimento urbano (PDU) é o instrumento de planeamento que rege a organização espacial dos núcleos de povoamento. Este abrange, total ou parcialmente, as áreas urbanas e peri-urbanas de um núcleo de povoamento ou de um conjunto de núcleos de povoamento vizinhos, existentes ou a criar (LBOTPU, INCV, 2006). Este instrumento identifica os interesses públicos que se propõe proteger e dispõe, em especial, sobre:

- a delimitação das áreas urbanizadas e urbanizáveis e das áreas peri-urbanas;
- a qualificação das áreas referidas na alínea anterior;
- a hierarquia, o traçado e o dimensionamento dos principais arruamentos e espaços públicos;
- o traçado e o dimensionamento geral das redes de infra-estruturas urbanísticas;
- a localização e o dimensionamento geral dos equipamentos colectivos;
- a delimitação das áreas a abranger por plano detalhado;

O Plano de Desenvolvimento Urbano a que Costa Lobo et al. (1995, pág.11), designam por plano de urbanização (PU), que abrange a respectiva área de influencia corresponde ao nível do aglomerado ou centro urbano e define a sua estrutura urbana (rede viária principal, elementos estruturantes como praças, avenidas, parques, localização de edifícios simbólicos, delimitação de zonas a tratar em plano de pormenor), as categorias e intensidades do uso do solo, as políticas urbanística localizadas e regras de alteração e conservação. O PU desenvolve uma ideia concreta para a cidade em causa; daí que a sua essência esteja na estrutura urbana que propõe e desenha. Pode ter validade de curto prazo, mas perspectiva-se sempre para um tempo mais longo. Esta figura pode ser aplicada apenas a parte de um aglomerado. Aplica-se sempre que seja necessário operar sobre uma parte de um aglomerado urbano que diferencia do conjunto. Pode tratar-se da revisão de uma parte da área abrangida por um PU, ou de um sector onde é necessário intervir com urgência que

um PU não permitiria para todo o aglomerado, devido ao tempo mais longo da sua elaboração ou revisão. Enquadra as operações de expansão urbana.

c-) Plano detalhado

O plano detalhado (PD) é o instrumento de planeamento que rege a inserção da edificação no meio urbano e na paisagem (LBOTPU, INCV, 2006). O plano detalhado abrange:

- ❖ as áreas não urbanizáveis em que se justifique disciplinar a edificação rural;
- ❖ o plano detalhado identifica os interesses públicos que se propõe proteger e dispõe, em especial, sobre:
- ❖ o traçado dos arruamentos e das vias pedonais e a implantação e arranjo dos espaços públicos incluindo a localização do imobiliário urbano e o ajardinamento dos espaços verdes;
- ❖ o traçado, o dimensionamento e a implantação das infra-estruturas urbanísticas;
- ❖ a localização e o dimensionamento dos equipamentos colectivos;
- ❖ o parcelamento e a utilização dos terrenos, incluindo a delimitação de áreas vedadas à edificação;
- ❖ a implantação, a volumetria, a forma de agrupamento e a utilização dos edifícios, incluindo o ordenamento das fachadas sobre a via pública;
- ❖ o acesso aos lotes e às parcelas edificáveis;
- ❖ o aproveitamento dos logradouros e a utilização das construções anexas;
- ❖ a construção de muros e a colocação de vedações;
- ❖ a colocação de anúncios de painéis publicitários;
- ❖ a delimitação de unidades de execução do planeamento urbanístico.

O plano de pormenor que na legislação cabo-verdiana é designada por plano detalhado e que para Costa Lobo et al. (1995, pág.11), corresponde ao nível local, desenvolve a concepção detalhada da composição urbana e define o desenho urbano das ruas, praças, divisão de lotes, implantação dos volumes edificados, traçados das redes de infra-estruturas, localização de equipamentos e serviços, distribuição dos usos e a arquitectura dos sítios, antecede os projectos de execução e acompanha as operações de loteamento urbano (ou antecede-as).

Capítulo II

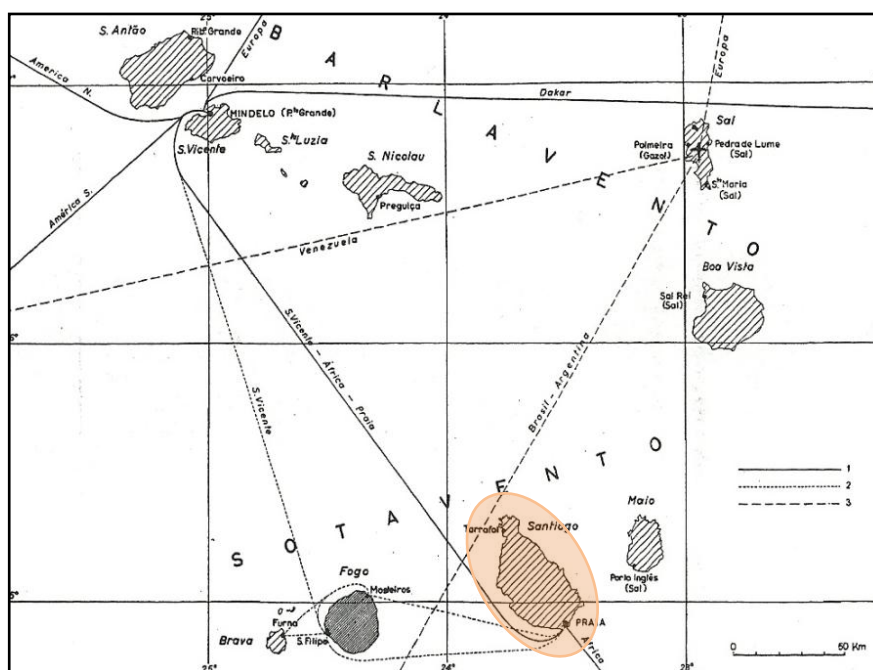
Ordenamento do Território e Produção do Espaço Urbano na cidade da Praia

2.1 Cidade da Praia: Desenvolvimento Urbano

O arquipélago de Cabo Verde é um pequeno Estado africano tanto pela sua dimensão territorial (4033 km²), como pela sua dimensão demográfica (491575 habitantes), um país insular de dez ilhas, sendo nove delas habitadas e o principal núcleo urbano é a cidade da Praia na ilha de Santiago.

A cidade da Praia localiza-se na parte sul de Santiago, ilha pertencente ao grupo de Sotavento e sendo a maior de todas (fig.2). Esta possui 991km², onde reside a maioria da população, isto é, 305671 habitantes, que representa 62,2% do total de Cabo Verde em 2010. Na cidade capital do arquipélago residiam 127832 habitantes em 2010, ou seja 26% do total do país. Santiago pertence ao grupo das ilhas designadas montanhosas do arquipélago, foi juntamente com a do Fogo em 1460 as primeiras a serem descobertas e povoadas em 1462.

Fig.2- Posição da ilha de Santiago no arquipélago de Cabo Verde



Fonte: Adaptação de Ribeiro, 1997

O clima (temperatura média anual 25°C, precipitação variável) é caracterizado pelo contraste de duas estações perfeitamente marcadas: a das “águas” a mais quente e a das “brisas”. Mas beneficia de maior frequência das chuvas, comparada com as outras ilhas, devido ao efeito orográfico. A ilha, de natureza vulcânica, vista de longe, aparece formada por

duas massas montanhosas: a Serra do Pico de Antónia o cume mais alto da ilha a atingir os 1394 metros e a Serra da Malagueta mais a norte (Amaral, 1964, pág.17).

A origem da cidade está associada a um desembarque de escravos no porto da Praia em 1515, existindo informações cronológicas da formação de um povoado no topo de uma pequena achada com 40m de altitude (plateau), cujas vertentes escarpadas constituíam defesas naturais e a sua posição estratégica no comércio transatlântico por possuir a melhor baía da ilha (larga que oferecia excelentes condições à navegação da época). Estas características naturais permitiram gradualmente que o então povoado do porto da Praia se desenvolvesse em virtude também do declínio e abandono da “vila” de Alcatrazes e da migração da população da primeira cidade fundada pelos europeus nos trópicos, a cidade de Ribeira Grande.

Seguindo o seu percurso histórico, Andrade (1986, pág.29) e Amaral (1987, pág.205), afirmam: “en 1612, Philippe I^{er} d’Espagne décide la fortification de la «povoação» de Praia et la réédification des maisons en ruine. Il concéda des privilèges aux résidents pour qu’ils les construisent avec des pierres et de la chaux et mettent des toitures en tuiles.”

Até então o povoado da Praia era constituído por pequenas casas cobertas de palha, com deficientes equipamentos/infra-estruturas públicas sobre o planalto que recebeu a designação de plateau. Segundo Amaral (1967, pág.329), “a decisão do governador João da Mata Chapuzet (1822-1826) contribuiu na mudança da fisionomia e no ordenamento da cidade, ao mandar alinhar e calcetar ruas, abrir calçadas e largos, animou a população a cobrir as suas casas de telha e a caiar as paredes, mesmo assim na cidade, as casas continuavam a distribuir-se irregularmente, mantendo a maior parte delas o aspecto de palhotas. Anos antes, no consulado do governador Marcelino António Basto, começaram a surgir as primeiras casas cobertas de telha e a primeira rua alinhada, a Rua do Corvo (ver o anexo II).”

Um dos primeiros marcos históricos relevantes data de 1826, ano em que as autoridades públicas locais, militares e eclesiásticas endereçaram ao Rei D. João VI, uma petição demandando a elevação da Vila de Santa Maria da Praia a categoria de cidade e capital de Cabo Verde. Este pedido das forças vivas da vila tem eco e Andrade (1986, pág.30) refere: “par ordre du roi dom Pedro V, le vicomte Sá da Bandeira décide le 29 Avril 1858 l’élévation de la «vila» de Praia à la catégorie de ville devenant de jure la capitale du Cap-

Vert.” Ainda Amaral, (1987, pág.205) acrescenta: “a vila da Praia oferecia melhores condições que Ribeira Grande porque o sítio para a povoação é precioso, eminente, mui lavado dos ares, e em uma planície muito igual e, sobretudo, defendida da natureza.” Não obstante a força destes argumentos, a transferência definitiva da capital para Praia, só aconteceu na data acima referida.

A fisionomia de palhotas manteve-se durante muito tempo apesar de várias tentativas do poder local em incutir nos residentes o cumprimento das deliberações do município de mudarem o aspecto físico das habitações. A fim de tentar uniformizar a construção elaboraram-se, em 1870, algumas orientações urbanísticas. As casas de 1º andar deveriam ter altura, pelo menos, 29 palmos (cerca de 6,5m), e as casas abarracadas, 17 palmos (3,8m). Por volta de 1875, a pequena urbe já estava mais organizada, com ruas e praças calcetadas, árvores plantadas; as espeluncas quase tinham desaparecido e pelas ruas deixara de circular o gado, proibido no interior da cidade e em arredores mais próximos (Amaral, 1964, pág.332).

A parte central da cidade, o primeiro núcleo a ser ordenado, mantém até hoje a sua planta reticulada com ruas paralelas umas as outras em direcção a praça Alexandre Albuquerque (fig.3). Apenas na década de sessenta do século passado, a parte norte foi ocupada com novas habitações para funcionários públicos, o liceu e outros edifícios públicos.

Fig.3- Vista área da cidade da Praia destaque para núcleo central da urbe (Plateau)



Fonte: DGCEC, 2010

A aglomeração expandiu-se para além do plateau ocupando outros planaltos (achadas) e rechãs nas vertentes ao seu redor por famílias que se formavam e sem resposta de habitação construía as suas casas nestes sítios, bem como a demanda crescente de população que abandonava o campo e na cidade tinha expectativas de melhores oportunidades. Neste sentido que, Carneiro (1996, pág.47) afirma: “a grande expansão da área urbana da Praia aconteceu já na segunda metade do século XX. A cidade deixou de ocupar apenas o Plateau e passou preferencialmente, às áreas que ficavam mais próxima do núcleo central.”

Praia viu o seu crescimento prosseguir de forma acelerada a partir de 1975, pois nessa altura o plateau e uma fraca ocupação das áreas residenciais da Achadinha, Fazenda, Lém Ferreira, orla da Achada Santo António e Prainha (fig.4) configuravam o espaço urbano com carências de infra-estruturas, equipamentos e serviços (CMP, 1998, pág.32).

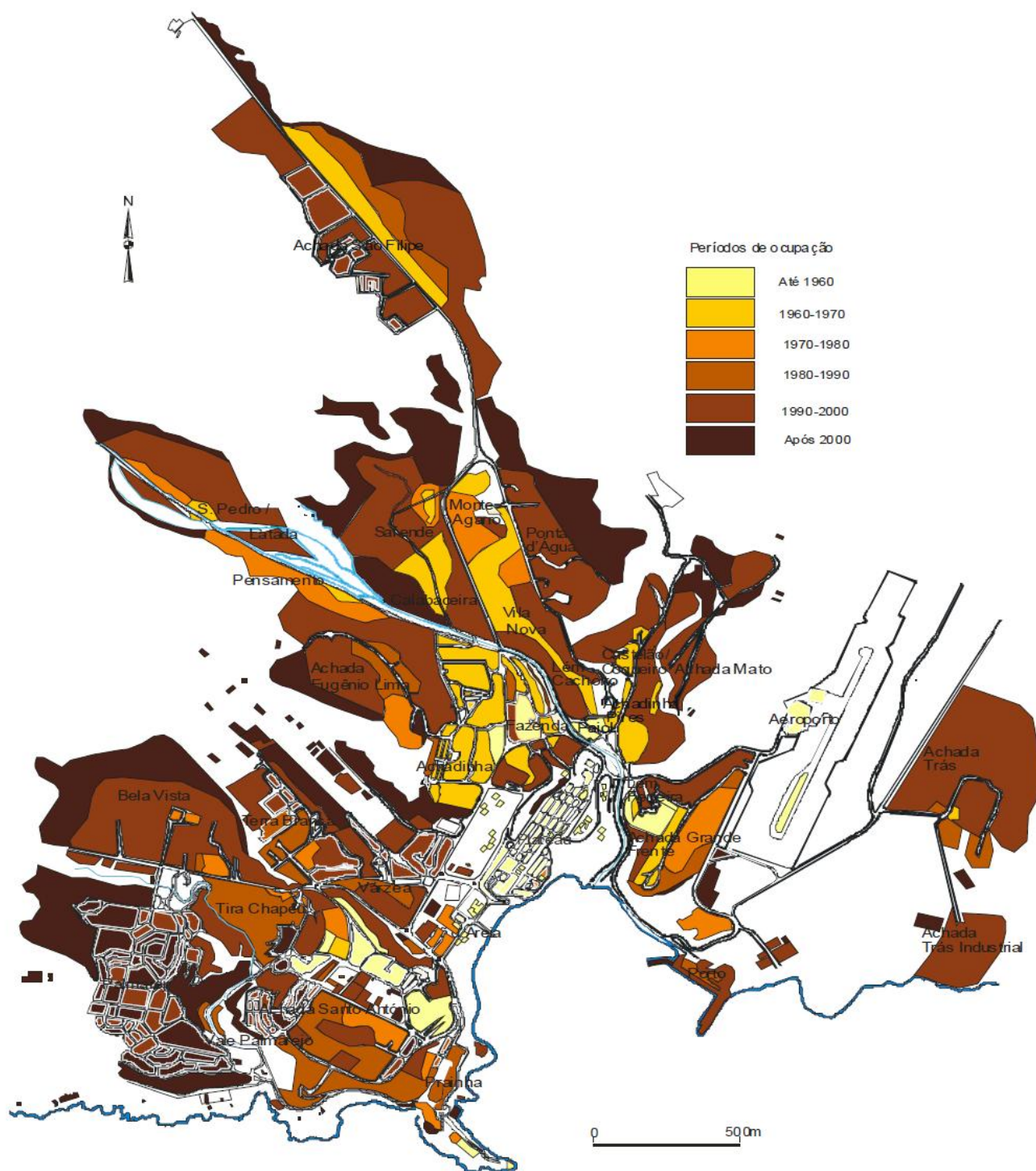
Em resultado dos investimentos feitos na capital, no período pós-independência, o crescimento económico, os problemas do meio rural (seca, o permanente baixo nível de conforto), contribuíram para um continuo abandono do campo por centenas de pessoas anualmente. Estas procuram esta aglomeração na expectativa de melhores condições de vida, oportunidades de trabalho e serviços públicos. É assim que os espaços periféricos da cidade têm sido ocupados por construções clandestinas que com o tempo formam áreas residenciais sem as mínimas infra-estruturas e equipamentos públicos. Esta realidade demonstra o grande desfasamento temporal do planeamento preconizado com a realidade urbanística da cidade.

A cidade evoluiu com a ocupação dos espaços ainda em volta do centro, e densificação das áreas residenciais (fig.4). Entre 1980 e 1990 a cidade expande-se para além das achadas. Assiste-se à ocupação das encostas, com declive acentuado e perigo de deslizamento, para fins habitacionais pela população migrada e mais carenciada.

Assim Medina do Nascimento (2003, págs.69-71), afirma que a evolução da mancha urbana da cidade da Praia para fora dos limites do centro da cidade (plateau), aconteceu a partir da década setenta em que os núcleos populacionais dispersos, expandiram-se em mancha de óleo, com tendência ao preenchimento dos espaços intersticiais que atingiram as próprias encostas. Este processo espontâneo, clandestino, sem princípios urbanísticos,

desordenado e fora do controlo do município continua ainda hoje. Esta ocupação seguiu os seguintes períodos temporais:

Fig.4- Evolução da ocupação do espaço urbano na aglomeração da Praia






Fonte: Medina do Nascimento, 2009

- ❖ Em 1969 a cidade abarcava 16 áreas residenciais, sendo o Plateau, Achadinha, Paiol, Chã-de-Areia, Lém Ferreira, Vila Nova, Fazenda, Achada Santo António, Tira chapéu, Várzea, Achada Grande Frente, Castelão, Prainha, Ponta d'Água, Achada São Filipe e Achada Grande Frente (fig.4);
- ❖ Em 1981 verificou-se a expansão das áreas existentes e o aparecimento de outras nove, nomeadamente Lém Cachorro, Calabaceira, Vale do Palmarejo, Achada Eugénio Lima, Safende, Achadinha Pires, Terra Branca, Pensamento e Bela vista (fig.4);
- ❖ Em 1991 existiam, para além das áreas já citadas, mais 4 novas áreas, designadamente: Monteagarro, São Pedro/Latada, Palmarejo e Achada Mato (fig.4).

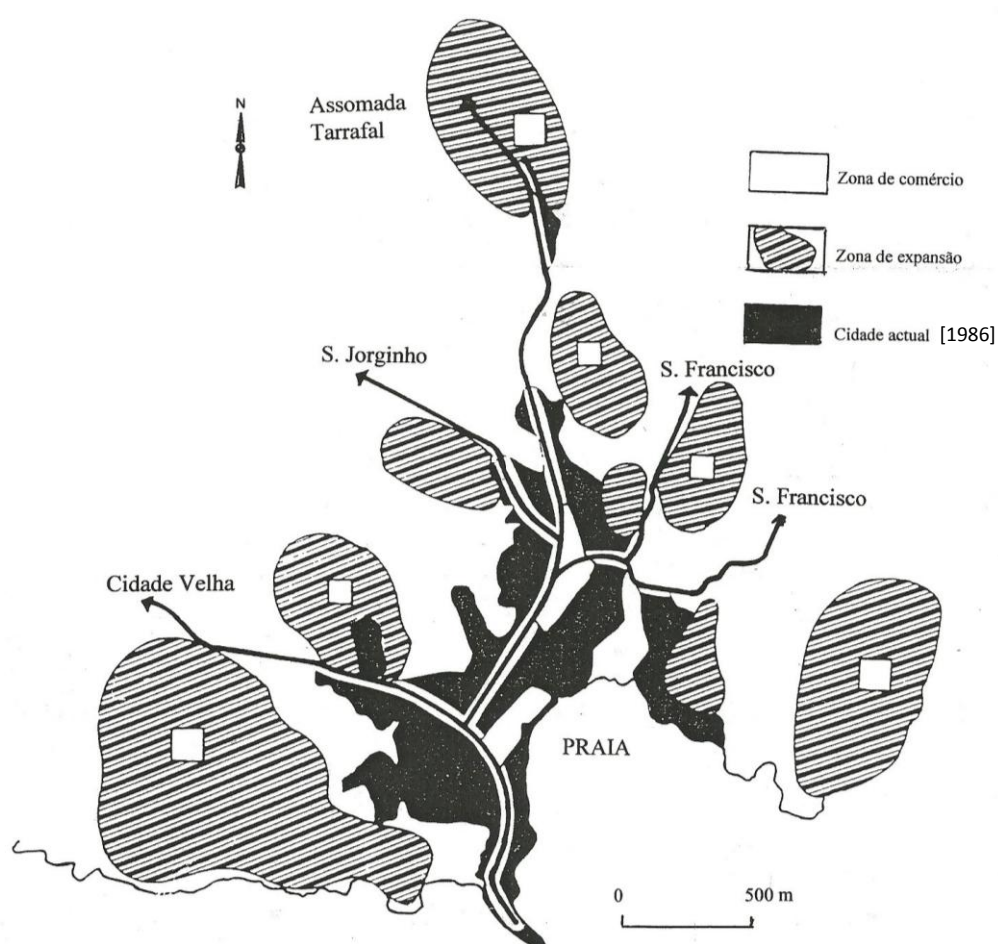
Ainda devemos acrescentar que desde 2000 até à actualidade a área residencial de Palmarejo ocupa uma superfície maior com a urbanização cidadela e Palmarejo Grande. Ainda nesta primeira década do século XXI, apareceram novos núcleos clandestinos, nomeadamente: São Paulo na parte norte (próximo à Ponta d'Água), Alto da Gloria na parte Noroeste (a norte da Terra Branca) e Jamaica entre o antigo aeroporto e Achada Mato (fig.4).

No crescimento da cidade em mancha de óleo, Medina do Nascimento (2009, págs.202-204), identifica no processo de expansão da cidade, para fora dos limites do centro da urbe, quatro eixos principais, todos definidos a partir do plateau (centro da cidade), com as seguintes orientações (fig.5):

-  **Este** – trata-se de um eixo que se formou antes de 1960, quando algumas famílias ligadas a faina do mar se instalaram em Achada Grande Frente. Durante os anos setenta novas famílias construíram formando a área residencial de Achada Grande Trás;
-  **Sudoeste** – em direcção à Achada Santo António, a partir dos anos 1970 assistiu a ocupação da Prainha que se formou e tornou um eixo secundário expandindo em direcção ao litoral sudoeste;
-  **Nordeste** – desenvolveu-se na década de 60, com aparecimento do núcleo espontâneo Castelão/Coqueiro e expandiu-se à Achada Mato (núcleo que surgiu já na década de 90);

O PDU definiu dois eixos de expansão da cidade, uma para norte e outro para oeste, atendendo os seguintes critérios: espaço disponível, acessibilidade, infra-estruturas e serviços urbanos, tendo como objectivo de fundo o melhor aproveitamento destes e evitar a necessidade de construir novos equipamentos. O PDU deu importância primordial ao eixo oeste de expansão da urbe, aproveitando a via de ligação entre a cidade da Praia e a de Ribeira Grande (cidade Velha), pela disponibilidade de espaço (fig.6). Por um lado, trata-se de uma área da cidade que foi maioritariamente loteada por empresas privadas, para famílias de rendimento médio e alto, mas com núcleos espontâneos como Monte Vermelho e Vale do Palmarejo.

Fig.6- Eixos e áreas de expansão urbana na cidade da Praia



Fonte: Plano de Desenvolvimento urbano da Praia, 1986

O segundo eixo de expansão em direcção a norte, ocupou o espaço ao longo da via de acesso ao interior da ilha, foi feita de forma desordenada e não respeitou as ideias que se pretendia no plano (fig.6). Nesta a produção informal do espaço urbano predomina, excepção feita as áreas loteadas pelo município seguindo as regras urbanísticas em Achada São Filipe. Os empreendimentos imobiliários do sector privado, não são mais do que, projectos pontuais de apartamentos para os jovens casais em Achada São Filipe e Ponta d'Água pela Imobiliária, Fundiária e Habitat a partir de 1998. É assim que a cidade evoluiu ocupando diferentes fragmentos, não seguindo as orientações propostas no plano, ou seja, fez-se um plano, que não foi aplicado e a expansão para norte foi sobretudo informal. O resultado é uma cidade caótica em termos de ocupação do espaço e o seu ordenamento põe problemas muito difíceis.

Os espaços planeados traduzem-se no território em pequenos fragmentos ordenados da cidade entre a grande mancha informal. Mas os espaços verdes não existem porque os planos de detalhe propostos na etapa de licenciamento não são aplicados na realidade, uma vez que os terrenos que, por lei, deveriam ser deixados com este fim acabaram posteriormente por ser loteados para habitações unifamiliares e empreendimentos imobiliários.

O espaço urbano evolui não pelo planeamento de áreas da cidade, mas na sua maior parte pelo loteamento espontâneo e construção clandestina. Por isso, a CMP (2008, pág.16), na sua proposta de PDM de 2008 refere: “o crescimento da cidade da Praia tem-se verificado de duas formas inteiramente distintas, a duas velocidades, a saber:

- ✓ o crescimento planificado baseado em projectos urbanísticos a diversas escalas, acompanhada da implantação programada de redes de infra-estruturas, serviços e equipamentos;
- ✓ o crescimento espontâneo, decorrente da pressão da população por terrenos e habitação, sobre o solo urbano com as mais diversas características físicas, acessibilidade, deficiente e ausência de infra-estruturas, serviços, e equipamentos.”

A ausência de programas de âmbito social, cultural, económico traçadas para o território nacional de vocação específica para cada fragmento do país com vista a coesão

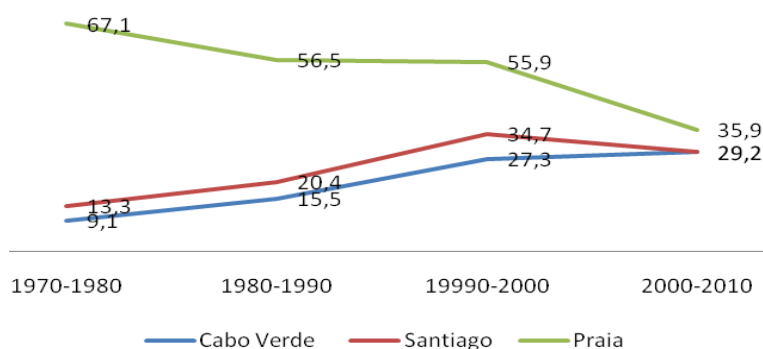
territorial contribuíram para um progressivo abandono do campo pela camada insolvente da população em direcção aos centros urbanos, principalmente a Praia.

A aglomeração não se encontra preparada para receber vagas crescentes de população que vê nela uma oportunidade única de ascender socialmente. Num país em desenvolvimento, onde o planeamento e o ordenamento do território são políticas públicas recentes, com fragilidades a eles inerentes seria quase inevitável a formação na periferia de áreas residenciais clandestinas, desestruturadas da restante malha urbana, quase sem equipamentos e infra-estruturas sociais.

2.2 Cidade da Praia: quadro demográfico e sócio-económico

A cidade da Praia é capital do arquipélago, o que faz dela o principal pólo de concentração da população, das actividades económicas, dos serviços, oferta de emprego e pelo seu nível de desenvolvimento económico tem exercido uma forte atracção para as camadas pobres dos restantes fragmentos do território nacional, bem como dos Estados vizinhos da Costa Ocidental Africana e dos quadros técnicos nacionais que vêem nela a oportunidade de melhor emprego e ascensão na carreira profissional. Por isso, regista desde a independência um ritmo de crescimento populacional superior à ilha onde esta localizada e o país (fig.7).

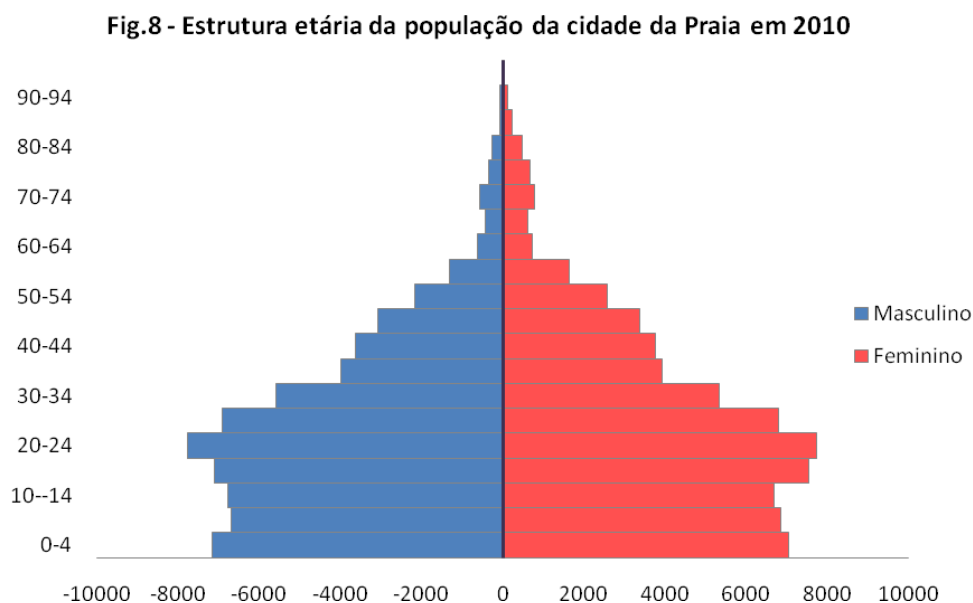
Fig.7 Evolução da População entre 1970-2010



Fonte de informação: Instituto Nacional de Estatística, 2011

A população da Praia era jovem, evidenciada na pirâmide etária (fig.8). Nesta data a população entre os 15 e os 34 anos constituía 44% da sua população e a maior parte dela activa. A população afectada pela escolaridade obrigatória (4-16 anos) representava 16% da população. Estes estratos etários afiguram como os grandes desafios para as políticas públicas.

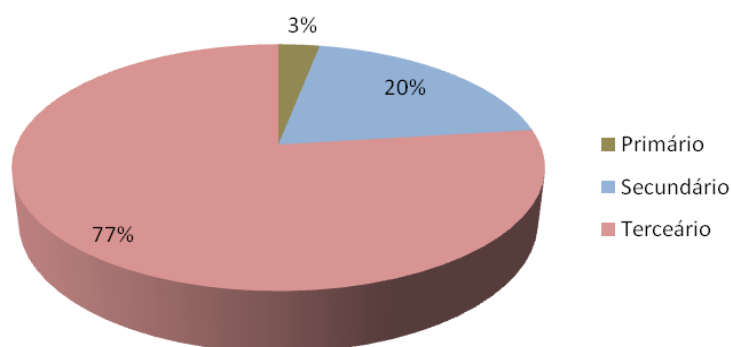
A população jovem era dominante, mas nota-se o estreitamento ligeiro de certos grupos etários. Este facto deve-se aos programas de protecção materno-infantil e planeamento familiar. A população com idade igual ou superior aos 60 anos ainda possui um peso pouco significativo na estrutura etária da Praia (fig.8). Assiste-se a uma melhoria lenta na esperança média de vida, mas a seca e a fome que assolaram o arquipélago na década de quarenta do século XX provocaram elevada mortandade e vagas maciças de emigrantes. Por isso, a partir dos 55 - 59 anos assiste-se ao afunilamento acentuado do topo da pirâmide.



Fonte de informação: Instituto Nacional de Estatística, 2011

A população activa da cidade da Praia distribuía-se de forma diversa pelos tradicionais sectores de actividade em 2000 (fig.9). O sector terciário concentrava a maioria dos activos o que evidencia a sua supremacia em relação aos outros. A taxa de desemprego era de 11,3% ligeiramente acima da média nacional (10,7%).

Fig. 9 - Distribuição da população activa por sector de actividade



Fonte de informação: Instituto Nacional de Estatística, 2000

O acesso as infra-estruturas básicas era ainda desigual. Metade da população não possuía água canalizada da rede pública nos alojamentos, obrigando-os a recorrer aos fontanários públicos enfrentando longas filas ou comprando nos auto-tanques. Pelo contrário, 91,8% possuía electricidade nos alojamentos (Quadro II).

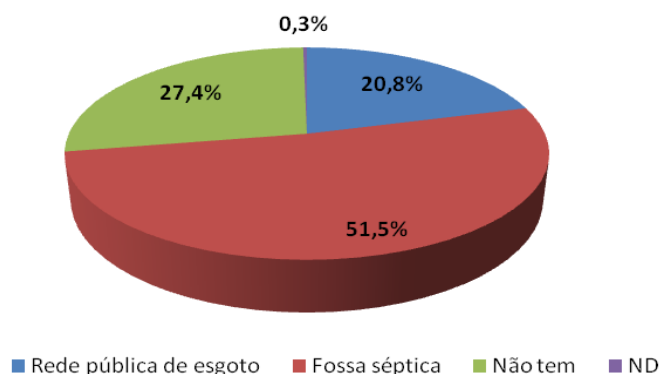
Quadro II – Acesso as infra-estruturas básicas pelos agregados familiares

Tipologia	Infra-estruturas básicas	
	Rede pública de distribuição de água	Electricidade
Sim	49,8%	91,9%
Não	50,0%	7,8%
ND	0,2%	0,3%
Total	100%	100%

Fonte de informação: Instituto Nacional de Estatística, 2011

A rede pública de esgotos é uma outra infra-estrutura básica ainda de fraca acessibilidade nos alojamentos (fig.10). Por isso, 51,5% recorria as fossas sépticas como modo de evacuação das águas residuais, mas bem melhor que no ano 2000, em que 71% não recorriam a nenhum dos dois. Em termos de saneamento 69% dos alojamentos possuíam casas de banho com retrete contrapondo os problemas de higiene pública evidenciadas na cidade.

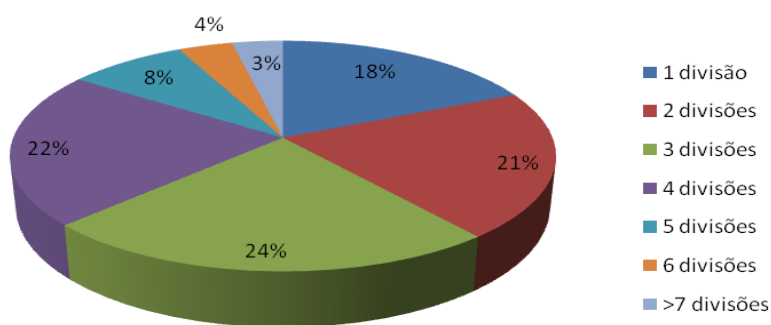
Fig.10 - Sistema de evacuação das águas residuais



Fonte de informação: Instituto Nacional de Estatística, 2011

Segundo o INE, em 2010, 39% dos agregados familiares viviam em alojamentos com uma ou duas divisões, pois, uma percentagem significativa vivia ainda em parte de moradia (fig.11). Por outro lado, registou-se a tendência de diminuição das sobreocupação dos alojamentos, uma vez que a dimensão média dos agregados familiares era 3,7 indivíduos para um número médio de divisões nos alojamentos de 3,1.

Fig.11 - Número de divisões nos alojamentos



Fonte de informação: Instituto Nacional de Estatística, 2011

2.3. Planeamento e ordenamento do território na cidade da Praia

Planear a cidade não é uma tarefa fácil, principalmente na Praia em que os planos nunca conseguiram dar resposta aos problemas de habitação nem traduzir no espaço as políticas pretendidas. Como atrás se referiu, desde a sua criação e até hoje os problemas espaciais quer de planeamento bem como de ordenamento foram sempre respondidas com

medidas pontuais. Os resultados obtidos conseguiram resolver apenas aspectos superficiais e os problemas de fundo relacionados com o ordenamento do território na capital cabo-verdiana ainda estão por ser resolvidos.

O Plano de Desenvolvimento Urbano de 1986 propunha linhas orientadoras para cada sector a desenvolver, descrevia e justificava as vocações de cada área da cidade em termos de ocupação (habitação, indústria, serviços e outros), as infra-estruturas e equipamentos públicos a serem construídos. No que diz respeito a habitação, propunha a construção de novos fogos, mecanismo de produção de novos lotes e proposta de intervenção nas áreas residenciais clandestinas e degradadas.

No que concerne à produção de novos fogos, o plano previa a construção de três modelos de habitações: de standing elevado (H_3), de standing médio (H_2) e alojamentos muito económicos (H_1) [MALU, 1986].

A produção do primeiro modelo de habitação estaria entregue à iniciativa privada pois a população alvo tinha condições para custear as próprias despesas ou aceder facilmente ao crédito bancário sem ajuda do Estado. O segundo modelo seria apoiada pelo Estado, que funcionaria como elemento promotor, estimulando as iniciativas individuais e colectivas. Para essa promoção, abriria uma linha de crédito bancário para a habitação própria, com taxas bonificadas, destinadas às pessoas com rendimentos regulares (os funcionários públicos). Os alojamentos H_1 , destinada à população mais desfavorecida, seria mais apoiada pelo Estado. Esse apoio deveria centrar-se na criação de parcelas equipadas com infra-estruturas e serviços indispensáveis, como água de fontanários, iluminação pública, equipamentos escolares, centros de saúde e áreas desportivas. Quanto à construção da habitação propriamente dita, seria custeada pelos respectivos proprietários, na medida das suas condições, tendo algum apoio do Estado (MALU, 1986).

No que se refere a produção de novos lotes, este propunha que a política social de habitação fosse orientada neste sentido, uma vez que 69% da população aspirava a um terreno para construir. Os estudos feitos mostraram que esta tendência existe e persistirá por muito tempo, uma vez que as pretensões continuavam por ser satisfeitas. Os estudos de tipologia de habitação feitas nas diferentes áreas residenciais da cidade concluíram que a população ocupou os terrenos públicos existentes e durante a época das chuvas estão expostos aos perigos resultantes do movimento de massas dos materiais sólidos das

vertentes. A produção de lotes foi muito bem pensado, mas não resultou pela não implementação das principais directrizes do PDU.

Entendeu-se portanto que, para fazer face as carências de habitação, o Estado deveria disponibilizar um mecanismo contínuo de produção de lotes que deveria atender às seguintes considerações:

- um programa plurianual: que permite fixar a curto prazo os objectivos a alcançar os números de lotes a produzir anualmente;
- os eventuais atrasos na produção anual deverão ser contabilizados e compensado no período programado (16 anos).

O quadro III, expõe as ideias essenciais deste mecanismo de produção de lotes atendendo as necessidades da população e os problemas de habitação na cidade da Praia.

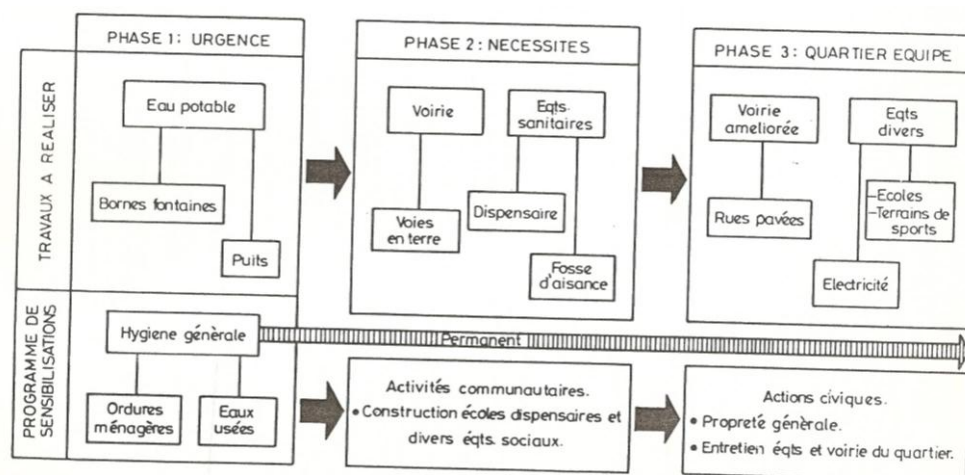
Quadro III- Programa de produção de novos lotes na cidade da Praia (1985-2000)

Anual	Até ao ano 2000	Lotes/m ²	Superfície total
525	7875	120m ²	95ha

Fonte: Plano de Desenvolvimento Urbano da Praia, 1986

O plano propunha ainda um esquema de recuperação das áreas residenciais degradadas e clandestinas (fig.12). As intervenções passariam primeiramente pela resposta às necessidades urgentes e que na altura foi o fornecimento de água potável a população. Mais

Fig.12- Esquema de recuperação e integração das áreas residenciais degradadas e espontâneas na cidade formal



Fonte: Plano de Desenvolvimento Urbano da Praia, 1986

tarde deveriam ser introduzidas outras infra-estruturas e serviços urbanos, tais como, arruamentos, equipamentos sanitários, electricidade, transportes urbanos e actividades de lazer. Esta ordem de prioridades pode ser observada esquematicamente nas diferentes fases de intervenção nas áreas residenciais na figura 12.

Na perspectiva das autoridades da altura, a elaboração do PDU preconizava como objectivo travar o movimento migratório e limitar o crescimento urbano. Pretendia-se atingir esse objectivo através do desenvolvimento dos centros urbanos secundários, assim como as áreas rurais. Admitia-se que a população da urbe atingiria 114.000 habitantes em 2000 (segundo INE foi de 106.025 habitantes). De acordo com censo de 1980, a cidade tinha 37500 habitantes e previa que as áreas de expansão acolhessem até à data referida 60.000 novos habitantes. O plano previa o aumento da superfície urbanizada de cerca de 350 a 400 hectares para habitação e grandes equipamentos. A nosso ver, a elaboração o PDU teve em conta os diferentes estratos sociais, mas a realidade urbanística actual demonstra que os produtos imobiliários da iniciativa sobretudo pública não foram produzidos em número suficientes e acessíveis a maioria da população.

Os principais constrangimentos à aplicação das propostas de PDU no âmbito da habitação e loteamentos, foram as seguintes:

- a dificuldade das autoridades municipais na identificação antecipada dos proprietários dos terrenos levou-a muitas vezes a confrontar-se com situações de loteamentos realizados por particulares, sem a prévia autorização;
- todo o processo de produção do espaço urbano fez-se à margem do plano, o loteamento feito na parte oeste foi por iniciativa das imobiliárias privadas e em parte obedeceram o plano e nas restantes áreas da cidade à critério dos técnicos municipais, por interesses pessoais, favorecimentos à terceiros, pressões políticas e outros;
- a lentidão na resposta aos pedidos de lotes encaminhou uma parte considerável dos requerentes a optarem pela ocupação de terrenos e construção clandestina;

- a contínua deficiência em termos de infra-estruturas e equipamentos fez com que população continuasse a ocupar as áreas próximas do centro, mesmo em zonas de risco;
- a urbanização e o loteamento de Achada São Filipe foi feita lentamente nos finais da década de noventa;
- por fim, podemos referir que o não estabelecimento do poder local antes de 1991, as fragilidade da fiscalização, do planeamento e sobretudo a prática persistente dos planos serem feitos e depois colocados na gaveta foram razões preponderantes para que a maior parte das ideias preconizadas pelo PDU não fossem executadas no território.

Perante a realidade da cidade e não tradução das ideias do plano anterior no território, as autoridades em 1998 elaboraram uma proposta de Plano Director Municipal, tendo como objectivo central a recuperação da qualidade ambiental. Em relação a marginalidade urbanística, tecia a seguinte consideração: “os bairros espontâneos integram-se na dinâmica da economia urbana. Sua consequente valorização permite o desencadeamento de uma melhoria real das condições de vida dos seus habitantes.”

No que concerne a habitação clandestina refere: «os programas de produção de alojamentos na cidade deparou com grandes dificuldades em termos de recursos pelo sector público, o baixo rendimento da população (migrada ou residente) teve como opção ocupar os interstícios dos bairros mais antigos, densificando-os ou contribuindo para a sua expansão de forma espontânea, isto é, ilegalmente. Esta forma de ocupação é predominante na cidade, fazendo-se necessários programas e projectos “concertados” para a elevação do padrão habitacional da população, da reabilitação ambiental e da imagem urbana» (CMP, 1998, pág.2).

Entre as propostas do esquema estrutural realçamos o ponto 12 que proponha a realização de operações de melhoria (beneficiação) das áreas residenciais mais desfavorecidas com a construção de equipamentos e infra-estruturas que possam criar as condições favoráveis aos investimentos imobiliários privados.

De entre as recomendações propostas pelo esquema estrutural do PDM destacamos a terceira que propõe a concentração dos investimentos em infra-estruturas e equipamentos

urbanos não nas áreas residenciais centrais e consolidadas, mas nas áreas débeis em termos destes. “As áreas residências espontâneas alojavam, na altura, cerca de 50% da população urbana, e a sua dinâmica de expansão é muito alta e fora do controlo público. Esta nova política contribuiria principalmente para melhorar directamente as condições de vida dos habitantes das áreas residenciais menos favorecidos através do acesso aos equipamentos/infra-estruturas básicas.”

Esta proposta de plano deu excessiva atenção à projecção de eixos rodoviários para a cidade e a sua ligação com as restantes partes da ilha. A recuperação ou reabilitação das áreas de maior interesse imobiliário (Gamboa e Praia Negra) pela sua localização estratégica e enquadramento paisagístico. Estas propostas não saíram do papel e o que se fez foram pequenas intervenções no tecido urbano à margem de qualquer plano. A produção de solo urbanizável que é o problema de fundo e com implicações no ordenamento da cidade e nem no plano apresentavam soluções. Por isso, a população continuava recorrer ao mercado clandestino/espontâneo para resolver o problema da habitação. Da mesma forma que as intervenções feitas limitaram a serem de fachada e não actuaram no cancro da questão. É assim que entendemos que esta proposta de PDM que não se efectivou como instrumento de gestão da urbe não proponha resolver o problema das áreas residenciais clandestinas, bem como a ausência de planos e instrumentos de gestão territorial contribuiu ainda para a sua intensificação.

A penúltima proposta de plano para a cidade foi o esquema estrutural que deu corpo a proposta de Plano Director Municipal para o horizonte 2008-2020, atendendo que o PDU 1986 em vigor e o esquema proposto de PDM em 1998 não conseguiam dar resposta aos problemas de habitação e a realidade urbanística actual evidencia-o.

Nos fundamentos do plano, entre os aspectos de maior relevância no sentido da reestruturação, expansão urbana da cidade da Praia e relacionada com a problemática em estudo destacamos:

- Dificuldades de grande parte da população em termos de acesso à habitação em função de uma oferta menor que a procura;

- insuficiência de investimento para a solução dos problemas decorrentes do aumento da população, agravando as deficiências dos sistemas de abastecimento de água e energia eléctrica, saneamento básico, transportes e comunicações;

- forte migração da população da zona rural para as zonas urbanas de habitação espontânea.

No que concerne a estes três aspectos, o plano em si proponha soluções capazes de materializa-los como objectivos, através:

- aumento da oferta de terrenos urbanizados e urbanizáveis e produção de diversas modalidades de estruturas para habitação (de lotes infra-estruturados à célula habitacional acabada), como forma de permitir o acesso da população a uma habitação condigna e possibilitar aos promotores públicos e privados uma maior participação na infra-estruturação urbana e na solução dos problemas habitacionais;

- aumento da produção de água e energia pela via da obtenção dos investimentos necessários à infra-estruturação dos espaços urbanos;

- garantia de espaços e recursos necessários à implantação de equipamentos sociais nas áreas residências.

No que diz respeito aos objectivos gerais do plano, destacamos: estruturação controlada das áreas em processo de consolidação e das áreas de expansão, com vista à maior organização do seu interior, impedindo expansões desnecessárias.

A escala dos objectivos específicos e enquadrado dentro da questão sectorial, este propõe como objectivo a preconizar para as áreas residenciais clandestinas:

- alcançar o mesmo nível de equipamentos e infra-estruturas das áreas residências oficiais;
- melhorar o nível de vida dos seus habitantes recuperando as edificações existentes;
- promover uma melhor integração entre as áreas residências espontâneas e oficiais na dinâmica sócio-económica urbana;
- criar instrumentos que assegurem a gestão do crescimento espontâneo;
- melhorar a acessibilidade intra e inter- áreas residências e sua integração no sistema de mobilidade urbana geral;

- garantir a segurança fundiária aos habitantes das áreas residenciais espontâneas.

Entendia-se que no espaço produzido havia grande dificuldade em harmonizar as ocupações espontâneas com as dos planos oficialmente elaborados, quer pela entidade pública municipal (CMP), quer por privados, bem como em direccionar, de forma equitativa, os investimentos para a solução dos problemas decorrentes do agravamento das deficiências de abastecimento de água, energia eléctrica, saneamento básico, mobilidade urbana, entre outros.

No ponto em que a proposta de PDM se debruça sobre as áreas residenciais clandestinas, para além de efectuar uma caracterização física e sócio-económica, traça o perfil do processo construtivo, a situação fundiária, os problemas de ordenamento, infra-estruturas e equipamentos. Por fim, propunha intervenções no campo urbanístico, drenagem de águas pluviais e conexão entre áreas residenciais.

Assim como a proposta de PDM de 1998, esta não passou de mais uma proposta de plano para a cidade, uma vez que a nova administração da urbe saída das eleições de 2008, entendeu que a proposta não respondia aos problemas da Praia. Encontra-se na fase de elaboração uma nova proposta melhorada do plano que terá como eixos directrizes a mobilidade e a requalificação urbana das áreas residenciais clandestinas.

Entendemos que o processo de planeamento actual na Praia inclui na sua abordagem as áreas residenciais clandestinas, apresenta ideias com vista à sua requalificação, mas no global contribui para o aparecimento destas, uma vez que não apresenta medidas e soluções exequíveis para a problemática de solo urbanizável e que enquadra na realidade económica da população insolvente da aglomeração.

2.3.1 Fragilidades do planeamento na cidade da Praia

As fragilidades do planeamento urbano na cidade da Praia explicam a produção informal do espaço urbano. Planear o uso do solo tem sido problema enfrentado pelas autoridades local e nacional, que se debatem com escassez de recursos humanos capacitados para tratar do assunto e de recursos financeiros. O modelo de planeamento seguido, a desarticulação entre o conteúdo do plano e a realidade territorial, as intervenções

urbanísticas e a carência de terrenos públicos são outros aspectos que contribuem para o problema.

A produção do espaço na cidade da Praia nem sempre esteve associada às práticas urbanísticas e nem a urbe tem incorporada na sua tradição o processo contínuo de planeamento. O processo de planeamento, não acompanhou a formação do tecido urbano da Praia. No nosso entender uma das justificações da fragilidade do planeamento na capital cabo-verdiana foi a ausência de plano que durante longos anos permitiu que a produção do espaço se fizesse de forma desordenada, sem princípios e normas urbanísticas.

A Divisão de Urbanismo da CMP debate-se com carência de técnicos para dar respostas aos problemas urbanísticos da cidade. O primeiro plano foi concebido por um consórcio empresarial franco-bélgica TECNOTRANSFER, não incluiu equipas nacionais na sua elaboração. A não aplicação da maioria das suas propostas é visível no espaço urbano, através de, duas realidades territoriais a cidade planeada e a informal.

As duas outras propostas são parcerias entre os técnicos do Gabinete do Plano director municipal e assistência técnica estrangeira. Esta dependência de quadros estrangeiros na elaboração de planos, bem como dos recursos financeiros contribuem para a morosidade dos processos e as propostas apresentadas não traduzem totalmente a realidade das condições locais. Na concepção do plano apresentado tem muito peso da forma de fazer planeamento nas cidades europeias ou ocidentais e não a de um país em desenvolvimento.

A proposta de PDM de 2008 incluiu um número maior de técnicos da autarquia na sua elaboração, mas o PDU (Plano Desenvolvimento Urbano) para a parte norte da cidade foi concebida em 2009 por técnicos de duas empresas brasileiras JC&S Arquitectos Associados e ML Arquitectura & Urbanismo. O que contradiz todo o processo e a forma de fazer planeamento por quem não tem contacto com realidade sócio-económica e urbanística da cidade. Por outro lado, os técnicos da autarquia acabam por desempenhar funções mínimas de licenciamento de obras.

A elaboração de planos para níveis inferiores sem que se tenha um Plano Director Municipal, implica que muitas das normas e princípios propostos no plano de âmbito municipal venham a contradizer as decisões tomadas e implementadas no âmbito dos PDU e PD.

Os primeiros planos, quer de detalhe ou o PDU não incorporaram a legislação referente a elaboração dos planos, nomeadamente a Lei de Bases do Ordenamento do Território Nacional e Planeamento Urbanístico (Lei nº57/II/85) e nem a que regula a elaboração dos instrumentos de planeamento (DL nº87/90). Estes foram concebidos ainda antes de existir legislação, por isso, não tiveram em conta os princípios e normas de planeamento aprovados para a realidade cabo-verdiana. Porque a preocupação na altura era a de dotar a cidade de um plano e a questão da legislação foi pensada a posteriori.

Assim os hábitos de planear e ordenar a cidade não estão incorporados na forma de abordar as questões do território na Praia. Porque os recursos humanos do Gabinete Técnico municipal não têm participado nas equipas de elaboração quando são eles os intervenientes na implementação do plano. Por outro lado, os planos não têm sido vistos como um mecanismo importante de gestão da cidade.

A opção pela elaboração dos planos por gabinetes externos tem demonstrado que o não envolvimento directo do gabinete técnico e dos próprios técnicos (alguns apenas fazem o acompanhamento) nos planos, implica que estes técnicos encarem os planos como mais um o documento que dá entrada na instituição.⁽⁶⁾ Segundo o Director de Divisão do Urbanismo é preciso uma participação mais activa de todos intervenientes de modo a verem-no como instrumento orientador de gestão da urbe. Isto demonstra uma separação entre os que elaboram e os que implementam. Mesmo assim a autarquia optou por conceder a elaboração do PDM em curso e outros planos aos gabinetes externos.

As alternâncias políticas na autarquia da Praia têm sido um outro factor de fragilidade do planeamento porque os esquemas e propostas de Planos Directores municipais têm ficado parados, por interpretações diferentes dos problemas urbanísticos ou simplesmente pela ideia de concepção do PDM (é o caso actual do braço de ferro entre a autarquia⁽⁷⁾ e a Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano) e continuando a produção da cidade a ser feita sem as regras e princípios urbanísticos. Deste modo a produção informal do solo, o desordenamento do território são problemas candentes

⁶ Entrevista ao Director da Divisão de Urbanismo da Câmara Municipal da Praia

⁷ As autoridades municipais encomendaram um novo PDM há um gabinete externo e ficando a proposta de 2008 suspensa. Informação disponibilizada nas entrevistas as autoridades municipais.

da Praia. Entendemos que as interferências políticas constituem um factor de forte fragilidade do planeamento na Praia.

O processo de loteamento por iniciativa privada aprovados pelas autoridades municipais foram feitas sem um plano existente e muitas delas se fossem feitas hoje não seriam licenciados por não cumprirem as normas de uso do solo existentes nas propostas de PDM. Todo o processo de transformação e produção do espaço urbano foram feitas à margem das normas do PDU de 1986, por pressão dos promotores privados para lotearem e urbanizarem as áreas de expansão.

Por outro lado, evidente a necessidade de acompanhamento dos planos de urbanização de certas áreas da cidade, por outras palavras, a falta de monitorização destes processos do sector imobiliário privado, realça a fragilidade de todo o processo de planeamento feito sem qualquer plano director municipal. Acaba por reforçar ausência de fiscalização do processo pelas autoridades administrativas.

Acaba por evidenciar que o planeamento feito provoca desigualdades no acesso as áreas urbanizadas pela limitação do poder de aquisição (lotes e fogos). Por outras palavras, os espaços planeados acabam por albergar os estratos de rendimentos médios e altos, a população de baixa renda acaba por ocupar as áreas de produção informal e sem urbanização. Tudo isso não aconteceria se o processo de loteamento e infra-estruturação de áreas da cidade para autoconstrução controlada pelas autoridades municipais proposto no PDU 1986 efectivasse numa política de solos.

Por fim as próprias autoridades têm sido complacentes com todos os processos de produção do espaço urbano. Porque se, do lado da promoção legal fortemente dominada pelo sector privado impõe os seus projectos sem cumprir as normas e do outro a realidade socioeconómica da população tem sido utilizada para se aceitar a produção clandestina da habitação. As autoridades compactuaram com esta realidade que de certa forma tem posto a nu a fragilidade evidente do planeamento e tentativa de avançar no cumprimento cabal de qualquer plano que se pretende para a capital.

2.3.2 Condicionantes do processo de planeamento na cidade da Praia

No ponto anterior vimos que as fragilidades do planeamento na cidade da Praia explicam as realidades urbanas da aglomeração. Todo o processo tem enfrentado um conjunto de condicionantes de várias ordens.

Na cidade da Praia o tempo que se leva para diagnosticar, identificar, formular, avaliar, mobilizar o financiamento, e por fim assinar os contratos de cooperação para financiar a elaboração dos planos, é um factor suficiente para anular os resultados do planeamento. Enquanto o processo de planeamento segue os trâmites normais, todo o levantamento feito no terreno (diagnóstico), se desactualiza pela rapidez das transformações urbanística, deixando, por conseguinte de ter validade.

A ausência de uma política de solos, constitui um dos maiores entraves ao planeamento, se não a maior. A maior parte dos terrenos pertencem a privados que fazem a transição da posse de propriedade sem ser enquadrada no âmbito do planeamento e vocação atribuído ao solo. Mais ainda, os proprietários têm incorporado a ideia que o facto de serem donos de grandes ou pequenos lotes, isso lhes dá a capacidade de edificar e determinar o uso do solo. Este é o principal problema para a eficácia dos planos na cidade da Praia.

As grandes empresas imobiliárias podem elaborar planos detalhados (temos o caso da cidadela, elaborada pela TECNICIL e de Palmarejo Grande pela IFH), uma vez que a LBOTPU, na base XVIII o permite, desde que os planos obedeçam às prescrições legais e verificar a sua compatibilização com os demais planos em vigor ou em curso de elaboração. A ausência de fiscalização e o acompanhamento da execução destes planos de iniciativa privada tem demonstrado, que o que se propõe nos planos não se traduz na realidade urbanística destas áreas da cidade. Por outro lado, legalmente não existe aprovado uma figura de plano superior a estes.

A população não tem ideia que a gestão da cidade é feita com base em instrumentos de gestão territorial, porque não existe quem os faça entender na sua linguagem que a edificação das habitações deve ser feita seguindo regulamentos e nem a própria instituição procura o fazer. Por outras palavras, não existem sessões de recolha de ideias junto da sociedade civil. O planeamento participativo e os princípios a ele subjacentes não vigoram na forma de fazer planeamento na Praia. Os planos são concebidos por empresas e são dados a

conhecer a quem entende da matéria, isto é, apresentados aos técnicos de diversas instituições públicas ou posta para consulta pública na sua versão técnica.

O planeamento concebido para a Praia vocaciona o uso do solo, não incorpora as ideias do planeamento estratégico e nem valoriza a participação dos cidadãos. Por outro lado, o planeamento da urbe não tem por de trás qualquer estratégia que visa orientar a ocupação do espaço na cidade com vista ao desenvolvimento e a qualidade/equidade de vida dos seus residentes.

Ainda devemos considerar a forte fragmentação da cidade em que as descontinuidades predominam entre as áreas planeadas, produzidas pela promoção legal quer empresarial, quer pública com infra-estruturação e equipamentos. Enquanto temos áreas contíguas sem regras cuja produção é desordenada e à margem do planeamento.

A desarticulação entre as políticas públicas para às áreas rurais e as necessidades urgentes do território (equipamentos, infra-estruturas) traduziu-se na desertificação destas. As autoridades assistem passivamente ao êxodo rural contínuo da população que põe em causa toda a política urbanística e consequentemente o planeamento da cidade.

Assim, entendemos que o processo de planeamento para ter a eficácia e resolver os problemas urbanísticos da Praia tem que ultrapassar estes condicionantes e contrariar as dificuldades de modo a conseguir transpor a realidade do espaço e ordenar ligando os dois fragmentos da cidade completamente opostos.

2.4. Política de solos na cidade da Praia

A política de solos tornou-se uma necessidade associada ao planeamento e a gestão do território, uma vez que as transformações que ocorrem no espaço, principalmente urbano resultam da ocupação do solo em virtude da promoção pública ou privada. Esta questão tem implicações no ordenamento do território, principalmente quando não se salvaguardam os interesses comuns e as implicações que uma ocupação anárquica do espaço terá a curto, médio e a longo prazo no ordenamento do espaço.

O conceito política de solos evoluiu sobretudo a partir da década de noventa do século passado. Diversos autores como Lichfield e Darin-Drakin (1980), Correia (2002); Carvalho (2003), convergem neste sentido e sustentam que deve ser entendida por um

conjunto de vias seguidas pelos poderes públicos no seu papel de agentes reguladores e coordenadores do consumo ou utilização do recurso solo, através dos oitos aspectos seguintes: posse e utilização do solo, registo da posse do solo, legislação sobre o solo e aspectos judiciais relacionados, impostos sobre a propriedade e utilização do solo, avaliação do solo, gestão fundiária do património municipal e do Estado, equipamentos colectivos e infra-estruturas, e bens públicos.

Para Correia (2002, pág.242), o objectivo principal de uma política de solos é disponibilizar o solo urbano a preços adequados, em área, tempo e local oportuno. Por seu lado, Carvalho (2003, pág.288) refere: “alguns objectivos da política de solos mantêm-se os de sempre, coincidindo, em cada momento, com aqueles que forem fixados para o ordenamento da cidade.”

A política de solos a existir na cidade da Praia enfrenta dois problemas. O loteamento ilegal/espontâneo e a produção de solo urbanizado, que são os entraves à qualquer política de solos na aglomeração. A ausência desta política tem contribuído para a produção informal do espaço urbano. Esta produção é responsável pelo crescimento anárquico da urbe, pois existe um desfasamento entre o planeamento praticado e a realidade urbanística local.

Atendendo a esta preocupação e perante uma legislação desactualizada da realidade, foi publicada no decreto-legislativo nº2/2007 os princípios e normas de utilização de solos, tanto pelas entidades públicas como pelas entidades privadas. Este diploma legal deixa explícito os regimes jurídico com incidência sobre a terra e que nenhuma medida referente ao ordenamento, ao planeamento urbanístico, à expropriação por utilidade pública ou ao ambiente podem deixar de a tomar em consideração.

A ausência de uma política pública de loteamento, a burocracia associada à atribuição de lotes e a forte pressão do poder económico das empresas imobiliárias na ocupação das melhores áreas da cidade resultaram na dificuldade de acesso ao solo pela população insolvente e na produção informal do espaço urbano. Por isso, a ausência de planos de detalhe da quase totalidade das áreas residências têm contribuído para o loteamento informal do solo pelo deficiente processo de fiscalização.

Esta ocupação informal do solo deve-se à pressão pela habitação, a que o mercado legal não tem procurado dar resposta, atendendo que o sector imobiliário privado não tem

interesse em produzir fogos para as camadas insolvente e nem o Estado tem capacidade para o fazer, mesmo que o DL nº2/2007, no art.º 9 diga que todo o cidadão tem direito e o dever de participar na definição de políticas relativas ao uso dos solos, de forma ao seu bom e melhor ordenamento, planeamento, gestão e conservação.

As autoridades autárquicas têm desenvolvido processo de loteamento do solo para a população, mas de forma lenta. Esta morosidade tem direccionado os residentes da urbe a procurar o sector informal/espontâneo na obtenção de lotes para a edificação de uma habitação mesmo sabendo que, infringindo a lei, correm o risco da sua demolição. No Serviço de Urbanismo da Câmara estava 25 mil pedidos de lotes para construção, correspondendo a uma média de 2500 pedidos por ano⁽⁸⁾. Desde Julho de 2008 que o município não atribui lotes para construção de habitação e aguarda o novo PDM em curso para implementar uma nova política de loteamento. Segundo o relatório de gestão autárquica, em 2010 foram tratados 999 processos de legalização.

Por outro lado, a maior parte dos terrenos na cidade da Praia pertencem aos privados. No meio urbano a Câmara dispõem de menos de 20% dos terrenos existentes. A percentagem é ainda menor relativamente aos terrenos rústicos. A Câmara dispõe de terrenos livres mas sem grande expressão, sobretudo com projectos para a instalação de áreas industriais.

Importa ainda referir que a gestão dos solos é feita a margem de qualquer plano, pela ausência da aprovação das propostas de PDM. A ausência deste instrumento de planeamento do uso do solo é um entrave a uma política de solos que se deve ter em conta na produção do espaço urbano.

A questão dos solos urbanos para a promoção habitacional constitui o problema número um na cidade da Praia. Não se pode conceber qualquer política nesta matéria sem primeiro ultrapassar os constrangimentos ligados a produção, viabilização e gestão de solos urbanos, necessários não só para acolher a população carente em alojamento, mas também

⁸ Em entrevista o Vereador do Ordenamento da cidade, refere: “perante este nº de pedidos a situação do município é dramático e a nossa capacidade de planear e distribuir lotes é de longe a demanda de terrenos por parte da população. A suspensão de atribuição de lotes deve-se ao seu enquadramento na nova proposta de PDM em elaboração e muitos dos que recebem lotes do município vendem-nos e fazem a especulação fundiária.”

para implementar os equipamentos e serviços mínimos necessários, complementares à função Habitat (MALU, 1988, pág.6).

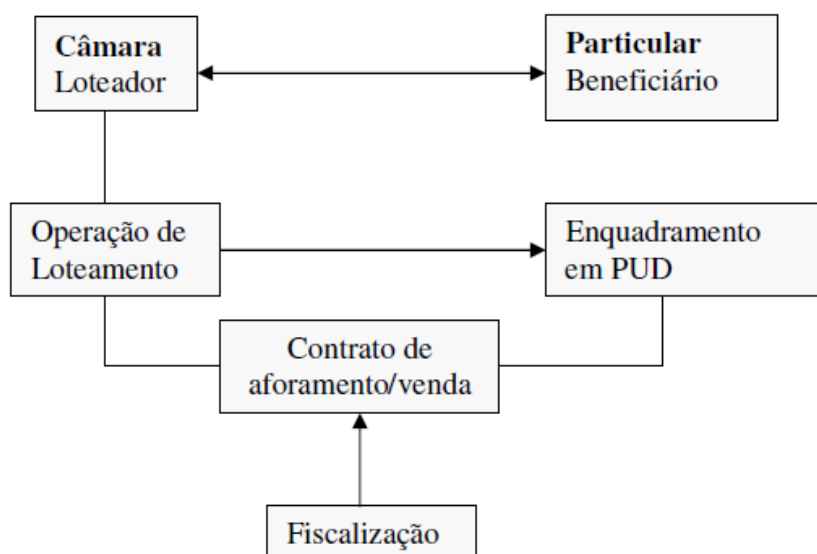
A questão central é a produção de solo urbanizado como solução ou oposição ao loteamento informal, sem regras urbanísticas, e que não traduzem a produção ordenada do espaço. A política de solos não pode estar dissociada da questão da habitação, se atendermos que o solo é condição “sine qua non” para a produção da habitação. No caso da Praia nunca o poder local teve a iniciativa de produção de solos urbanizado, esta iniciativa tornou-se prática em meados da década de noventa por via dos projectos das empresas imobiliárias. A câmara tem tido até agora mais um papel de vendedor de terrenos e não apresenta um programa ou política para a produção de habitação para a população no limiar da pobreza e urbanização de solo a baixo custo para a camada residente insolvente.

Esta desarticulação entre a necessidade de habitação e a política de solo na cidade está na origem da crise de habitação, e do intensificar do loteamento espontâneo e da construção clandestina em áreas de riscos. Problema este que se arrasta sem solução a vista e tem-se agudizado com o tempo. A inércia do poder local nesta matéria é evidente na proliferação das áreas residenciais clandestinas.

Segundo Almeida (1983, pág.35) em primeiro lugar é frequente a ocupação intensiva com construções sobre enormes extensões em «mancha de óleo» provoca importantes desequilíbrios nas estruturas pré-existentes do povoamento, agravando a escassez e má distribuição dos espaços públicos – de recreio, lazer, áreas comerciais, serviços vários e equipamentos colectivos – dificultando as deslocações essenciais e destruindo uma parte considerável do património colectivo. Em segundo lugar, os loteamentos ilegais colocam às administrações locais enormes problemas financeiros e técnicos com vista à sua recuperação e integração urbanística.

O Plano de detalhe fixa os direitos e obrigações recíprocas do loteador (município) e beneficiários (cidadão). A obtenção de um lote implica a celebração de contracto de aforamento/venda entre o loteador e o beneficiário (fig.13).

Fig.13 Processo de loteamento pelo município da Praia



Fonte: Tavares, 2006

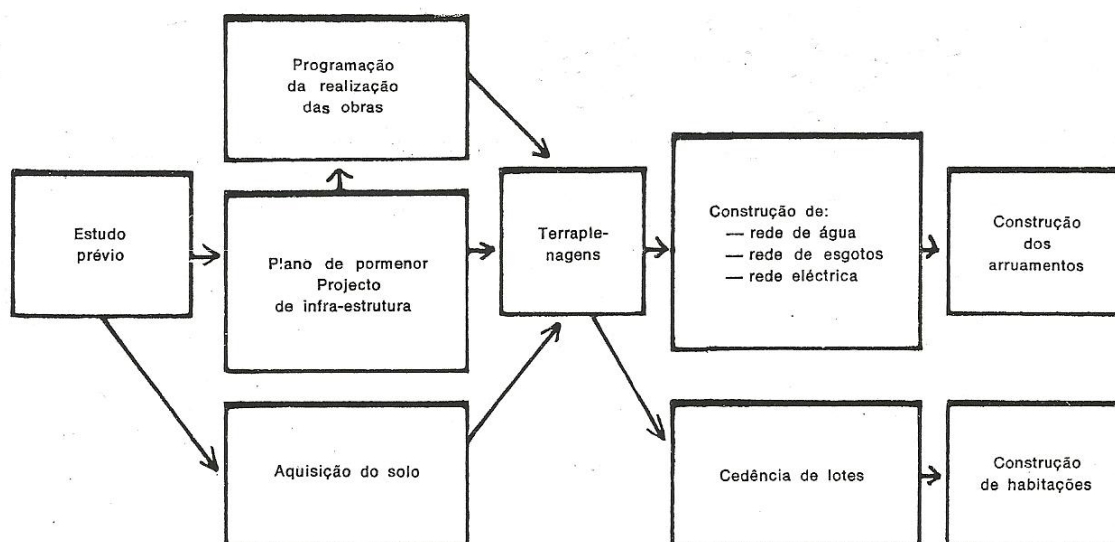
Para Carvalho (1979, pág.34), o custo da construção de infra-estruturas é bastante menor do que o da habitação, cerca de 10 vezes menos. Pensa-se, portanto, que será possível garantir a existência de terrenos infra-estruturados a preços não especulativos a todos aqueles que queiram construir, desde que, evidentemente, haja determinação, vontade política e terreno nesse sentido⁽⁹⁾. Para que tal seja conseguido torna-se indispensável que os municípios tomem a iniciativa de urbanizar, produzindo solo para os vários tipos de procura, de acordo com as necessidades e a preços e condições que possam ser competitivas em relação às praticadas pela iniciativa privada, seja ela legal ou «clandestina».

Este propõe que todo o processo segue a seguinte sequência (fig.14), que pode ser adaptada ao caso da Praia. Na ausência de PD, pode-se optar por este processo. Partindo de um estudo prévio dos terrenos com aptidão para construção e que enquadram dentro das normas de planeamento e o município pode adquirir e urbanizar. Pela morosidade do processo de planeamento, este seria paralelamente efectuada enquanto se elabora o plano de detalhe e os respectivos projectos de infra-estruturas. Adquirido o solo [segundo os preços

⁹ Em entrevista ao vereador do Ordenamento da Cidade, este refere: “podemos não ter solos, mas há várias formas de o obter. O município tem solos e áreas livres que no quadro do PDM for identificado como área edificável. No quadro do planeamento podemos obter solo através de cedências, concessões ou outros mecanismos que a lei prevê obter solos para permitir-nos ter uma política de solos que temos na forja neste momento. Por outro lado, no quadro da urbanização, podemos adquirir ou expropriar com base na utilidade pública com a finalidade de obter solos para a política de loteamento social.

praticados pelo município 660\$ (5,99€)/m² para os terrenos para habitação pelo processo de aforamento] e realizado o projecto de arruamentos imediatamente se poderá dar início às terraplenagens. Finalizada esta etapa poder-se-á dar início imediatamente à marcação de lotes no terreno e à sua cedência.

Fig.14 Processo de loteamento, urbanização/infra-estruturação de terrenos



Fonte: Carvalho, 1979

Na visão de Carvalho (1979, pág.36) começar a cedência de lotes mal estejam concluídas as terraplanagens apresenta aliás duas vantagens importantes:

- ❖ a primeira é a de encurtar o tempo da operação, permitindo que o município possa ceder em tempo útil os lotes de terreno, condição que se considera essencial ao controlo do processo urbanístico, e sem a qual não será possível à administração competir com os loteadores clandestinos.
- ❖ a segunda diz respeito ao balanço financeiro da operação, podendo esta ser levada a cabo sem exigir um grande investimento público, uma vez que parte do produto de cedência de lotes entrará nos cofres municipais a tempo de pagar a realização das infra-estruturas, embora que apenas parcialmente. O equilíbrio financeiro da operação dependerá, como é óbvio, da política seguida pelo município, que poderá, em relação a cada um dos agentes urbanos que pretendem adquirir lotes de terrenos, vendê-los ou não abaixo do preço do

custo. Mas de qualquer forma a vantagem do ponto de vista financeiro de ceder os lotes antes da operação estar concluída é evidente, podendo até traduzir-se em maiores facilidades de pagamento para os compradores.

Na cidade da Praia, é evidente que um número considerável da população tem conseguido produzir a sua habitação. O que demonstra que esta com os recursos que dispõe consegue erguer uma casa com as mínimas condições de habitabilidade sem o apoio financeiro do poder central ou local. Isto liberta o Estado da produção para maioria da população insolvente, porque não tem capacidade para o fazer. Por isso cabe a sua intervenção através das políticas de planeamento e ordenamento relacionadas com a questão dos solos. Neste âmbito a intervenção pública é da competência do poder municipal que orientando à população por vias dos técnicos e tendo um papel forte na questão dos loteamentos e urbanização dos solos podendo assim contornar a realidade urbanística actual.

Na perspectiva de Tavares (2006, pág.146), é necessário promover uma política de solo baseada na dotação da Administração local de uma efectiva capacidade para regular a ocupação e transformação do uso do solo, defendendo e reforçando o interesse social da propriedade. A concessão à iniciativa privada de certas matérias em termos de planeamento e gestão do território não deve implicar a desresponsabilização da Administração no planeamento e gestão da cidade, particularmente no que diz respeito à transformação do uso do solo.

Para Portas (1981, pág.78), a «municipalização» do solo é a submissão da propriedade aos interesses da colectividade, ou seja, o contrato municipal de todas as transformações que se pretendem no seu território. Por forma a assegurar que haja uma oferta real de terreno urbanizado suficiente para as necessidades de construção do concelho (não em qualquer sítio onde calha mas onde é mais económico para o Município e para os habitantes).

A implementação de uma política de solos eficaz no caso da Praia, passa pelo município chamar a si e ter a iniciativa de produção do solo urbanizado. Este tornar-se uma intervenção a montante do problema dos clandestinos, que passa ao mesmo tempo por intervir nas áreas residências com vista a sua reconversão.

2.5 Produção do espaço urbano

A produção do espaço urbano associada a questão habitacional na Praia resulta da acção de um conjunto de actores, do poder do capital, das questões de ordem social, do planeamento, da política de habitação e de solos.

O espaço urbano é um produto de acções de âmbito e natureza diferentes em que o Estado, os proprietários do solo, os construtores, grupos financeiros e os utentes desempenham diversos papéis, cada um dentro da margem de manobra que a sociedade, em cada momento, através dos seus órgãos e legislação, lhe concede. A produção do espaço urbano reflecte, assim, os equilíbrios e as tensões existentes na sociedade, sendo na prática, resultado do tipo de planeamento adoptado e da importância relativa da iniciativa pública e privada (Barata Salgueiro, 1998, pág.242).

Na perspectiva de Capel, (1974, pág.19) “a produção do espaço urbano é resultado das práticas dos agentes que actuam no sistema capitalista utilizando os mecanismos legais a sua disposição ou realizando a sua actuação à margem destes mecanismos e obtendo posteriormente as sanções legais correspondentes. Na sociedade capitalista, a cidade e o espaço em geral não pertencem aos seus habitantes e nem são modelados em função dos seus interesses, mas sim de acordo com os interesses às vezes contraditórios entre os diferentes agentes. No essencial os agentes são os proprietários dos meios de produção, os proprietários dos solos, os promotores imobiliários e as empresas de construção, e, por último os organismos públicos, agentes e reguladores de todo o processo de produção do espaço urbano – agentes enquanto realizam operações concretas, que contribuem para modelar a cidade e regulador enquanto intervêm nos conflitos entre os outros agentes, contribuindo assim para clarificar e superar as suas contradições.”

Ainda Capel (1974, págs.54 e 55) argumenta: “o papel do planeamento urbano, realizada pelo Estado ou por outro organismo público são de diferentes ordens. Em primeiro lugar, procura ultrapassar as contradições originadas em virtude dos interesses dos diferentes agentes intervenientes na produção do espaço. Os conflitos entre os proprietários dos meios de produção e proprietários dos solos, entre as grandes e pequenas empresas imobiliárias necessitam ser reguladas e negociadas entre ambas. Este é precisamente o papel que cabe a Administração e atribuição legal na sua relação com o urbanismo.”

Corrêa (1995, pág.14), para além destes agentes referido por Capel, acrescenta os grupos sociais excluídos. Todos eles participam do processo de construção e constituição da cidade e dão movimento ao espaço urbano, pois cada um percebe e actua conforme seu papel na sociedade, para fazer da cidade seu espaço de vivência, de poder e significação.

O primeiro elemento de disputa entre os actores é o solo, que dele resulta lotes que são ocupadas por habitações, edifícios comerciais e/ou de escritórios que são resultados da produção do espaço urbano. Por isso que, Barata Salgueiro (1998, pág.241) afirma: “o terreno urbano é escasso e, como tal, o seu valor tende a aumentar face ao incremento da procura, determinado pelo crescimento das cidades, quer em residentes, quer em actividades económicas.”

A produção do espaço urbano implica a oferta de elementos, tanto de reprodução simples (inclui para além dos elementos materiais de um cabaz mínimo, isto é, alimento, mas também diz respeito à produção de habitação e de serviços básicos, tais como: esgotos, arruamentos, iluminação pública, etc.), como alargada (a reprodução alargada, diz respeito à oferta de equipamentos colectivos, como os de educação, sócio-cultural, recreativos) – a habitação por si só não é suficiente, pois implica necessariamente infra-estruturas, e para além desta ligação funcional, implica ainda equipamentos (Rodrigues, 1984, pág.43).

O acesso a habitação ou ao lote para a construção implica o poder de aquisição, que nem todo os cidadãos possuem, o que implica que uns são preteridos em relação a outros. Neste sentido Carlos (1994, pág.85) afirma: “a cidade aparece como um bem material, consumido de acordo com as leis de reprodução do capital. Este processo tem por característica fundamental produzir um produto fruto do processo de trabalho considerado como processo de valorização, que seja mercadoria e que se realize através do mercado. No caso do espaço urbano ele é um produto que possui um valor de uso e de troca para produção, é o capital fixo.”

Nesta disputa pelo solo com a finalidade de produção de áreas urbanizadas entram os grandes promotores imobiliários e os restantes grupos, donde sobressaem os primeiros pelo poder e capacidade financeira de influenciar todo o processo. Estes adquirem o solo pertencente aos proprietários fundiários. O espaço produzido pelas empresas de construção e as imobiliárias não se esgota no seu produto final que é a habitação, mas também diversos elementos que a rodeia, nomeadamente as infra-estruturas e equipamentos sociais. Para

Harvey in Botelho (2007, pág.22), o entendimento da produção do espaço, sobretudo do espaço urbano, deve levar em consideração, o monopólio de uma classe sobre espaço – a alta burguesia, no caso do capitalismo –, o que exclui principalmente os pobres da propriedade fundiária. Isso, porque a classe que detém a maior parte dos recursos pode, através do dinheiro ocupar, modelar e fragmentar o espaço da forma que melhor lhe convém.

Os promotores imobiliários produzem espaço urbano para a população com poder de aquisição (classe média e alta) e conjuntamente como os proprietários fundiários são os principais especuladores do solo urbano. Desta forma excluem a população de baixa renda que não tem poder aquisitivo dos lotes ou fogos posto no mercado. É assim que Carlos (1992, pág.33) refere: “a nosso ver, no centro da crise urbana, está o poder conferido pela propriedade privada da terra que cria as actuais normas de acesso à cidade, tanto no que se refere à moradia, como às condições de vida, expressas na contradição entre a riqueza e a pobreza; uma cidade que se produz em função de necessidades e objectivos que fogem àqueles do conjunto da sociedade – particularmente da classe trabalhadora.”

Por isso que Capel (1974, págs.38 e 40), considera que a produção “física” do espaço urbano, ou seja, da habitação e dos equipamentos pelos promotores e empresas de construção é feita para satisfazer a população solvente. Ao capital privado não lhe interessa efectuar investimento na produção de espaço urbano (habitação e solo urbanizado) para estratos sociais desfavorecidos porque não lhe é atractivo e rentável. Ainda Capel, acrescenta que perante esta contradição, a estratégia do capital consiste em: dirigir em primeiro lugar a produção de habitação para satisfazer a demanda solvente e obter ajuda do Estado para construção de habitação para satisfazer a demanda da população insolvente, na óptica de não ter prejuízos financeiros.

Os grupos sociais de baixa renda ao serem excluídos do acesso aos produtos (habitação ou lotes) oferecidos pelos privados pela sua fraca capacidade financeira, recorrem ao sector informal que lhes oferece solo para edificarem uma habitação em áreas consideradas pouco atractivas pelo sector privado. Não sendo possível recorrer a este mecanismo informal de acesso a terra, a solução última é a ocupação espontânea de terrenos nas periferias dos centros urbanos. Estes grupos tornam-se, também agentes modeladores do espaço ao produzirem seu próprio espaço consoante as suas possibilidades financeiras do momento. Na perspectiva que o Estado posteriormente lhes garantam as infra-estruturas e

os equipamentos que lhes foram negados no acesso ao espaço urbano produzido pelo capital privado.

Na perspectiva de Guerra e Matias (1988, pág.342), o bloqueio que o modelo capitalista faz à camada insolvente da população justifica a produção informal do espaço. Estes autores explicam que perante os bloqueios à produção de alojamento – que enquanto produto de fortes contradições sociais só podem ser compreendidos em referência às relações sociais de produção capitalista – e, perante uma certa «lassidão» institucional que daquelas resulta, as práticas individuais e familiares conseguem-se impor, gerando o movimento e o processo específicos de acesso e apropriação do alojamento que é a construção clandestina.

É assim, que Carlos (1992, pág.46) argumenta: “o uso do solo urbano será disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos. Esse pleito será, por sua vez, orientado pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vidas.”

Para Carlos (1992, págs.48-49), “as classes de maior renda habitam as melhores áreas, as mais centrais, ou as abandonam (no caso das grandes cidades onde floram seus aspectos negativos como poluição, barulho, congestionamento) em busca de lugares mais distantes do centro, em busca de um novo modo de vida em terrenos mais amplos, arborizados, silenciosos, e com maiores possibilidades de lazer. À parcela de menor poder aquisitivo da sociedade resta as áreas centrais, deterioradas e abandonadas pela população de alto poder aquisitivo, ou ainda da periferia, logicamente não a arborizada, mas aquela onde os terrenos são mais baratos, devido à ausência de infra-estruturas, à distância das “zonas privilegiadas” da cidade, onde há possibilidade de autoconstrução, a casa construída em mutirão. Para aqueles que não têm sequer essa possibilidade, o que sobra é a favela, cujos terrenos, em sua maioria, são lugares onde os direitos de propriedade não vigoram.”

Desta forma a produção do espaço urbano também contribui para a diferenciação na ocupação do território. Assim que, Pereira & al. (2007, pág.3) referem: “as diversas localizações urbanas, resultantes do processo de produção da cidade, assumem diferentes preços, estabelecidos pelo mercado imobiliário.” Estes apresentam argumentos semelhantes

a Carlos para justificar a diferenciação entre as classes sociais no que concerne a produção do espaço urbano e a sua ocupação no território.

Ainda encontramos diversos pontos de vista em relação à construção da habitação que por sua vez se reflecte na produção do espaço urbano e realça o dualismo entre o espaço produzido de formal legal em oposição ao chamado clandestino, informal ou outra designação a este atribuído.

Na perspectiva de Bruno Soares (1982, pág.32), a construção ilegal de habitações é um facto generalizado a quase todos os países do mundo que resulta do não cumprimento das normas urbanísticas e de construção vigentes. Nos países em desenvolvimento, a grande extensão dos fenómenos marginais criou mesmo uma dualidade entre o «espaço legal» normalmente coincidente com as áreas urbanas centrais e as áreas socialmente privilegiadas, e o «espaço ilegal» normalmente periférico, marginalizado urbanística e socialmente.

O mesmo autor reforça a ideia anterior e ressalta que o «clandestino» é resultado da estrutura do mercado fundiário e das condições institucionais de produção do espaço urbano e não constitui qualquer alternativa à cidade capitalista e à especulação, antes tende a reproduzi-los integrando-se nos princípios gerais da economia de mercado.

Para Carneiro (1991, pág.111), das diferentes formas de produção da habitação, a feita pelo sector privado e a individual em autoconstrução representam a maior parte da produção nas cidades da Praia e do Mindelo. O processo de autoconstrução em sistema evolutivo, de acordo com as necessidades e as disponibilidades financeiras de cada um. Não recorria a financiamentos institucionais e utilizava mão-de-obra de amigos e vizinhos, sem qualquer remuneração, pondo em prática o princípio do “djunta-môn”. Normalmente não respeita as normas urbanísticas, sendo realizada à margem de qualquer controle administrativo, mas poderia ser enquadrada se o processo de loteamento preconizado no Plano desde 1986, pelo Estado funcionasse.

Rodrigues (1989, pág.69) argumenta: “os clandestinos inserem-se num modo de produção do espaço urbano que simultaneamente gera e tira partido de processos de segmentação e diferenciação das unidades espaciais que constituem um agregado urbano. Esta segmentação e diferenciação do campo urbano em subunidades ultrapassa uma lógica funcionalista – os clandestinos desempenham um papel fundamental como locais de oferta e

habitação e "espaço urbano", mas também como peças num jogo político, de distribuição de benefícios em que a gestão dos recursos é manipulada pelo Estado."

O mesmo autor refere: "os clandestinos constituem uma modalidade de produção do espaço urbano repetidamente acusada de pouco eficiente. Mas este autor refuta esta conclusão ao referir que os clandestinos representam uma modalidade assaz eficiente (para os seus ocupantes) de reproduzir espaço urbano. Representam o acesso à habitação própria para segmentos da população com baixos níveis de solvência e de acumulação doméstica, e que doutra forma encontrariam sérios obstáculos no mercado formal da habitação. O investimento incremental de poupanças no melhoramento da habitação, os baixos níveis de entrada requeridos, e as tipologias evolutivas, são aspectos dos clandestinos que se traduzem em vantagens significativas para as populações."

Não tendo a urbanização clandestina uma existência jurídica, escapa não só ao controlo urbanístico mas também aos sistemas formais de mediação financeira que habitualmente apoiam a produção do espaço urbano. Como o clandestino não é elegível para empréstimos de aquisição de terrenos de construção, ou de hipoteca, encontra-se firmemente localizado no sector informal (Bromley, in Rodrigues, 1984, p.39).

Na perspectiva de Almeida (1981, pág.3), o processo designado por clandestino tem demonstrado suficientemente a sua capacidade de produção de fogos, baseada na economia familiar, pautada pelo investimento gradual - por - etapas - do agregado, sem pelas burocráticas, em geral desenvolvendo um esquema mais económico que a produção oferecida pelo mercado da construção civil. É, afinal, a saída dentro do "sistema", a alternativa real perante a incapacidade de produzir casas acessíveis à maioria da população pelo Estado e promoção privada. Por outras palavras, este realça que o clandestino constitui a única alternativa para a camada insolvente da população.

Costa Lobo (1989, pág.26), referindo John Turner, defende que mesmo os povos com poucos recursos, são capazes de construir o seu habitat. Os estabelecimentos humanos realizados por essa população têm sido designados por bairros de lata, cancro urbanos e outros termos denegridores. No entanto, se observamos o esforço e o engenho evidenciados nessas realizações, sem qualquer auxílio oficial ou técnico, então talvez se devesse rever aquela apressada apreciação. Numa avaliação de carácter geral poderemos dizer que são as populações, espontaneamente, quem realiza, afinal, a maior parte das cidades do mundo.

As diferentes perspectivas expostas da produção do espaço urbano e a questão habitacional destacam que o acesso a estes são ditados pelo poder de aquisição dos estratos sociais, mais ainda que estes dois reflectem a distribuição da riqueza, o modelo do planeamento adoptado, o grau de intervenção do poder público e privado e por fim a ocupação do território diferencia-se pelo acesso ou não dos cidadãos ao solo urbanizado e aos equipamentos. Estas diferentes perspectivas ajudam a compreender a questão da produção do espaço urbano e da habitação na cidade da Praia.

2.5.1 Produção pública

Para solucionar o problema de habitação, no âmbito do I Plano Nacional de Desenvolvimento, foi criada em 31/12/1982 o Instituto de Fomento à Habitação (IFH) sob a tutela do Ministério da Habitação e Obras Públicas que tinha a tutela das políticas urbanísticas e de habitação. Ao IFH foram atribuídas as seguintes tarefas: orientar as políticas habitacionais, gerir o parque habitacional do Estado e o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEB). Em 29/11/1999 foi convertida em Sociedade Anónima, de capitais públicos, com a designação de Imobiliária, Fundiária e Habitat, SA.

Neste caso o Estado actua como agente de produção do espaço urbano, mas ao mesmo tempo regula também a produção deste mesmo espaço por outros agentes, através das leis e normas relacionadas com o uso do solo. Neste sentido, Capel (1974, pág.52) afirma: “o Estado através dos diferentes organismos públicos, é um agente fundamental na produção do espaço urbano, desempenhando sobretudo um papel subsidiário. De acordo com o princípio de subsidiariedade, o Estado deve atender aquelas necessidades não satisfeitas pela iniciativa privada, isto é, as necessidades e a procura que não constituem um meio de amortização imediata do capital”. No caso da Praia a intervenção estatal foi orientada para o estrato social de rendimento médio, cujo investimento numa habitação própria pode ser garantida pela sua capacidade de aquisição. O que implica que o Estado apenas subsidia pela via de juros mais baixos que são bonificados. A seguir se exemplifica a intervenção estatal na produção de habitação para estes estratos sociais através da IFH.

A produção pública esteve sempre sob a alçada da IFH. Em 1988, a IFH entrou, pela primeira vez, no mercado imobiliário, com a construção de um primeiro grupo de 52 fogos na

Achada de Santo António, o conjunto habitacional "Novo Horizonte", com o financiamento bancário para funcionários públicos e quadros técnicos do Estado. Este empreendimento teve uma segunda fase totalizando 109 fogos construídos (Quadro IV).

Quadro IV – Produção pública de habitação entre 1989-2006

Empreendimentos	Área total de habitação Construída m ²	Nº de fogos	Preço Médio (em escudos)	
			T ₂	T ₃
Novo Horizonte	8523.8	109		2750
Comunidades	9120	108	3170	4120
INPS	8068.4	92		3171
Arco Íris	5880	60		2900
Nova Aurora	6144	60	4600	4900
Vila Norte	7618.8	84		4250
Boa Entrada	5042.18	81	3860	4450

Fonte: Imobiliária, Fundiária e Habitat, 2011

Desde a sua criação, a intervenção da IFH tem contemplado a construção de três classes de habitação: económica, a custos controlados e para população de baixa renda, para além de fazer a reabilitação da habitação social em vários concelhos do país. A habitação para a população de baixa renda tem tido pouca visibilidade na intervenção da IFH.

Em 1991, a IFH obteve financiamento da Comunidade Económica Europeia e construiu mais 108 moradias económicas na capital, designada de "Comunidades" para os estratos sociais de rendimento médio e alto. Os financiamentos do BCV e da CEE permitiram uma certa autonomia financeira, passando o IFH, a partir de 1992, a ser o principal promotor de habitação no país (IFH, 2010a). Neste empreendimento foram construídas 18,2% do total de fogos produzidos na cidade pela IFH e sendo a maior área de habitação por iniciativa da imobiliária pública (Quadro IV).

A produção pública de habitação em Cabo Verde tem sido muito modesta (cerca de 4% do seu orçamento de investimento) e essencialmente orientada para alojar quadros da função pública, cooperantes e corpo diplomático (Henriques, 1998, pág.85). Este aspecto referido por Henriques demonstra que a produção do Estado sempre teve a intenção de

satisfazer a procura dos estratos sociais de rendimento médio⁽¹⁰⁾ e alto e não está orientada para a camada social de rendimentos baixos.

Entre 1991 e 1996 foram construídos pela IFH 277 fogos – 108 moradias económicas para o estrato de maior rendimento (complexo habitacional Comunidades) e as restantes a custo controlado para o estrato de rendimento médio (complexos habitacionais Novo Horizonte e Arco Íris) [Quadro IV]. Os programas de habitação social foram executados a pedido e com financiamento do tesouro e a sua gestão e distribuição foi entregue às Câmaras. A parte designada de habitação social nem sempre efectivou-se a favor da população de baixa renda. Exemplo foi o empreendimento "Arco Íris" que inicialmente foi concebido para este estrato social, mas foi mais tarde alienada em favor de famílias de rendimento médio.

No período de 1997 a 2006 a imobiliária pública colocou no mercado 317 fogos (empreendimentos INPS, Nova Aurora, Vila Norte e Boa Entrada) destinadas as classes sociais de rendimento médio e alto por forma a rentabilizar os investimentos. Estes quatro empreendimentos localizam-se nas áreas de expansão da cidade. Seguindo a tipologia T₂ e T₃ em que os valores de aquisição variam entre 3860 contos (35009€) e 4900 contos (44441€). Embora os preços sejam mais baixos do que os praticados pelas suas congéneres privadas, mesmo assim são inacessíveis à população baixa renda. Destina-se a população de rendimento fixo (quadros do sector publico e privado) e não aos trabalhadores do sector informal. Neste intervalo de tempo a referida imobiliária alienou 53,4% do total dos fogos e totalizando uma área de habitação construída de 26873,38m² na cidade [Quadro IV].

A instituição construiu até a presente data 635 fogos na cidade da Praia, sendo 566 habitação económica e 169 custo controlado (destes 41 incluídos no complexo habitacional Habijovem em Achada São Filipe). A habitação para o estrato social de baixa renda tem sido diminuta e representa apenas 6,5% dos total fogos construídos.

A produção pública na Praia, também inclui as construções de habitação pelo município⁽¹¹⁾ e outras instituições. Esta tem sido feita de forma esporádica sem dar resposta a

¹⁰ Segundo o estudo/diagnóstico sobre o mercado de emprego em Cabo Verde, do Ministério da Qualificação e Emprego de 2008, salário médio mensal do sector público é de 55contos (499€) e no sector privado 37 contos (336€).

quem realmente necessita de habitação. No caso da Praia é claro que o poder público não tem capacidade financeira para construir habitação à custo zero para a população de fracos rendimentos. Esta deve ser feita para os que se encontram no limiar da pobreza⁽¹²⁾, isto é, os que não possuem capacidade de construir uma habitação com as mínimas condições de habitabilidade e conforto.

Para enfrentar a concorrência resultante da liberalização do mercado de promoção imobiliária em meados da década de noventa, a IFH a partir de 2009 começou a investir na urbanização de terrenos. Palmarejo foi escolhida e encontra-se em fase de execução o projecto urbanização (fig.15).

Fig.15 Urbanização Palmarejo Grande, cidade da Praia



Foto: do autor

Em Palmarejo Grande a empresa desenvolve actualmente um plano de urbanização que contempla rede de electricidade, água, esgotos, telecomunicações, rede viária, iluminação pública e estacionamento (fig.15). Esta nova área incluirá 2873 fogos, 300 lotes e fracções para comércio e serviços. O índice de construção previsto é de 0,54ha e de ocupações do solo de 0,17ha, para uma população estimada de 12000 habitantes (IFH,

¹¹ O município tem privilegiado a reabilitação das moradias habitadas por famílias de fracos rendimentos em detrimento da construção de moradias sociais. A intervenção do município remonta a década de 90 do século passado.

¹² Segundo INE (2004), o limiar da pobreza corresponde ao rendimento per capita anual de 42.673 CVE (387.14 euros/ano) e o limiar de pobreza extrema equivalente ao rendimento per capita anual de 28.448 CVE (258.09 euros/ano). De acordo com IDRF (INE, 2004), 20% (21637) da população da Praia era pobre, sendo 8246 (8%) deste muito pobres.

2010b). Estes lotes⁽¹³⁾ a sua comercialização varia entre 2300 contos (20858€) e 2800 contos (25393€) abaixo média dos preços praticados pela TECNICIL na zona da cidadela no Palmarejo (9392 contos <=> 85261€). O que demonstra mais uma vez a exclusão não só do estrato social de baixa renda bem como o estrato social de rendimentos médios ao solo urbanizado.

Assim podemos evidenciar que a intervenção da IFH não está vocacionada para a produção de habitação para população de fracos rendimentos, mas antes a sua estratégia encaixa na das empresas privadas. Este papel social tem sido feita pelas organizações não governamentais e o município, mas de forma débil e consequentemente não conseguem dar resposta necessidades da população. Os dados aqui apresentados demonstram que o Estado, no caso da Praia teve e continua a ter um papel muito reduzido na produção do espaço urbano pela via da habitação para a camada insolvente. A própria lógica de produção sempre esteve virada para os estratos solvente que podem rentabilizar o capital investido.

2.5.2 Produção privada empresarial

Em meados da década de noventa em virtude da liberalização da promoção imobiliária as primeiras empresas privadas começaram a intervir na produção do espaço urbano pela via da habitação na Praia. Assim, a IFH começava a perder força e entra em crise face ao grande investimento privado neste sector. As imobiliárias privadas começaram a ter um papel forte na produção do espaço urbano pela via do loteamento das áreas de expansão da cidade e produção de habitação sobretudo no Palmarejo. Assim, contribuíram para a especulação e valorização do solo nas áreas de expansão da aglomeração.

Procuramos de seguida mostrar a intervenção das mais importantes empresas na produção do espaço urbano, uma vez que o grosso da produção é feita de forma informal ou legalmente mais pela via da auto-promoção recorrendo as pequenas empresas ou trabalhadores da construção civil que actuam informalmente.

¹³ Segundo a IFH, os preços dos lotes por m² variam entre 8 contos (72.5€) na zona habitacional, 15 contos (136€) na zona colectivo a partir de três pisos e a 20 contos (181.4€) na zona mista (comércio e habitação com 4 pisos). A procura não é só de emigrantes nacionais, nacionais residentes, mas também estrangeiros (portugueses, espanhóis e italianos) que querem investir em Cabo Verde.

A TENICIL foi criada em 1996 por empresários nacionais⁽¹⁴⁾, em poucos anos passa a ser o principal actor de produção do espaço urbano na cidade da Praia ao agrupar a construção, a promoção imobiliária e a urbanização de terrenos.

A produção do espaço urbano deste actor concentra-se quase na sua exclusividade na zona oeste da cidade. A sua intervenção no espaço resulta na produção de apartamentos associados a espaços comerciais e escritórios. Segundo relatório de 2007, a empresa produziu os seguintes produtos imobiliários entre 1999 e 2006:

- ✓ Edifício da TECNICIL (designação dada ao complexo pelo facto de sediar a empresa) constituído por apartamentos e escritórios, 986 m² de área de habitação construída, situada na área residencial de Achada Santo António (Quadro V);
- ✓ Edifício Lavanda apartamentos e espaços comerciais, situada no Palmarejo;
- ✓ Edifício Praia Linda;
- ✓ Edifício III Milénio;
- ✓ Complexo Império I inclui bloco de apartamentos e áreas comerciais;
- ✓ Edifício Bela Vista.

Quadro V – Produção de habitação pela imobiliária TECNICIL entre 1999 - 2009

Empreendimentos	Área total de habitação construída (m ²)	Nº de fogos	Preço Médio (em escudos)		
			T ₂	T ₃	T ₄
Lavanda	2310	21	6020	6196	8009
Edifício TECNICIL	986	8		7835	
III Milénio	2782	27	5200	5837	
Império I	9870	69	4600	6002	7023
Praia Linda	1000	8		6900	8100
Bela Vista	1208	10		6950	8300
Onda do Mar	12462	81	6971	9366	11216
Mira Mar	15020	107	7960	11575	13062
Império II	9132	96	6442	7500	

Fonte de informação: TECNICIL Imobiliária, 2011

¹⁴ A estrutura accionista é dominada pelo empresário Alfredo Monteiro Carvalho com 75% e o capital social da empresa de 100000 contos (11022500€). Assim como a IFH, a TECNICIL tem recorrido à emissão de obrigações na Bolsa de Valores de Cabo Verde através de uma oferta particular de subscrição como meio de financiar os empreendimentos e urbanizações na Praia.

A produção desta imobiliária está orientada para os estratos sociais com maior posse e acesso ao crédito bancário para a aquisição de habitação, principalmente modelos T₂ e T₃ em que os preços variam entre 4600 contos (41732€) e 11575 contos (105012€) [Quadro V]. Estes fogos destinam-se aos quadros da função pública ou do sector privado atendendo que podem ter acesso ao crédito bancário e o salário médio mensal do sector público é de 55 contos (499€) e no sector privado 37 contos (336€). O pagamento é por um período de 30 anos em que os juros da banca variam entre 6,7% e 6,9%.

Os valores de aquisição dos fogos e o modelo de pagamento (20% inicial, duas prestações de 40%, sendo uma durante a construção e outra na entrega do imóvel) são impossíveis de suportar pela grande maioria das famílias residentes na cidade, pois o seu nível salarial não comporta o custo e as pretensões de uma habitação, se atendermos que o salário mínimo é de 12 contos (108€).

Em 2002 a empresa adquiriu em Palmarejo uma área de 15 hectares e, no âmbito do projecto de urbanização de parte deste fragmento da cidade (atribuída a designação de Palmarejo Baixo), introduziu no mercado lotes de terrenos urbanizados (vias, rede de água, electricidade e esgotos) até 2005. Neste mesmo período concluiu o maior projecto privado de urbanização (cidadela) ocupando uma área de 113 hectares de terrenos infra-estruturados na zona oeste da cidade. Os preços dos lotes⁽¹⁵⁾ exclusivamente habitacionais variavam desde 785 contos (7121€) até 18720 contos (169834€) para moradias unifamiliar e multifamiliar sob alçada de outras imobiliárias (Quadro VI). A lógica da empresa foi binária, ou seja, vender lotes e construir empreendimentos. Outras empresas adquiriram terrenos nesta urbanização para construir empreendimentos e comercializar os fogos.

Quadro VI – Preço dos lotes nas urbanizações da TecniciL

Urbanização	Tipologia e preço de lotes (notas)	
Cidadela	Lotes – uso misto	2500 a 3000
	Lotes habitacionais	785 a 18720
Palmarejo Baixo	Lotes habitacionais e uso misto	1780 a 7644

Fonte de informação: TECNICIL Imobiliária, 2011

¹⁵ Os lotes vendidos destinavam-se a habitação unifamiliar e multifamiliar, uso misto, também empreendimentos imobiliários e lotes exclusivamente para serviços. O preço dos lotes foi bastante diversificado, dependendo do uso, da localização, da área e do nº de pisos que permitia construir.

O projecto Cidadela colocou no mercado mais de 2000 lotes de terrenos para construção de habitação unifamiliares, blocos de apartamentos, área para comércio e turismo e áreas de lazer colectivo infra-estruturados [TECNICIL, 2008]. Estas áreas loteadas foram adquiridas pela população de média e alta renda que procura novas área da cidade, preferindo habitações unifamiliares, próximas do litoral saindo das aéreas consolidadas como Achadinha, Fazenda e Achada Santo António.

O preço dos terrenos é cada vez mais elevado na capital cabo-verdiana. A especulação no mercado do solo aumentou consideravelmente nos últimos anos. Enquanto o município vendia um lote por 2 contos/m² (18,18 €/m²) até 2008, encontramos hoje lotes a preços entre os 6 contos/m² (54,3€/m²) e 20 contos/m² (181,4€/m²) nas áreas de expansão urbana (Quadro VII).

Quadro VII – Preço de lotes/m² na área de expansão da cidade

Urbanização	Preço (\$)/m ²
Cidadela	6.577 (59.6€)
Palmarejo Baixo	7.125 (64.6€)
Palmarejo Grande	20.000 (181.4€)

Fonte de informação: TECNICIL Imobiliária e IFH 2011

Em 2005 a produção do espaço foi reforçado com construção dos complexos residenciais Onda do Mar e Miramar. Onda do Mar segue o modelo de condomínios fechados com 81 apartamentos, divididos entre 20 de luxo (T₃ e T₄), 61 apartamentos de gama alta (T₂, T₃ e T₄) destinadas aos estratos de rendimentos médios e altos da população (por exemplo, professores universitários, gestores, profissões liberais, entre outros) [Quadro IV]. Está servido por 24 espaços comerciais e de serviços com acesso do exterior. O complexo Miramar possui 102 apartamentos, sendo trinta de luxo e os restantes de gama alta (T₂, T₃ e T₄). Ainda possui 5 espaços comerciais e/ou de serviços. Ambos os complexos possuem piscinas, pátio privado e jardins [TECNICIL, 2008].

Em Setembro de 2006 foi concluído parte do complexo Império II 96 dos 192 apartamentos standard T₂, e T₃, 10 áreas comerciais e/ou de serviços e parque de estacionamento para 201 lugares (Quadro V).

A empresa SOGEI encontra-se no mercado imobiliário Praiense desde 2005. Concluiu em 2010 dois edifícios¹⁶ na Avenida cidade de Lisboa, sendo o primeiro edifício "Águia" ocupando uma área construída de 6000 m²; inclui 15 apartamentos duplex de alto standing, 4 espaços comerciais, parque de estacionamento, área de lazer e piscina seguindo modelo de condomínio fechado. A área total de habitação é de 822, 50 m². Ao lado foi construído o edifício "Santa Maria", cuja área habitável é de 788, 50 m², com apartamentos tipos T₃ e T₄ com valores entre os 13500 contos (122432€) e 25000 contos (226726 €) [Quadro VI]. Nestes dois empreendimentos os valores de compra dos fogos são superiores aos da TECNICIL e estão localizadas na área considerada em transformação (próximas do centro, na principal avenida da cidade e de fácil mobilidade) pela proposta de PDM de 2008.

Na produção do espaço urbano outras empresas como a Editur têm produzido e posto no mercado empreendimentos como condomínio "Atlântico" na cidadela, na área residencial de Palmarejo, num total de 175 apartamentos no estilo T₂ e T₃ em que os preços variam entre 8000 contos (72552 €) e 10800 contos (97945€) [Quadro VI].

Quadro VIII – Produção de habitação pelas imobiliárias SOGEI e EDITUR

Empreendimentos	Área total de habitação	Nº apartamentos	Tipologia Preço Médio (em escudos)		
			T ₂	T ₃	T ₄
Atlântico	11000 m ²	175	8000	10800	
Santa Maria	788,50m ²	32		13500	25000
Águia	822,50m ²	15			

Fonte de informação: EDITUR e SOGEI 2011

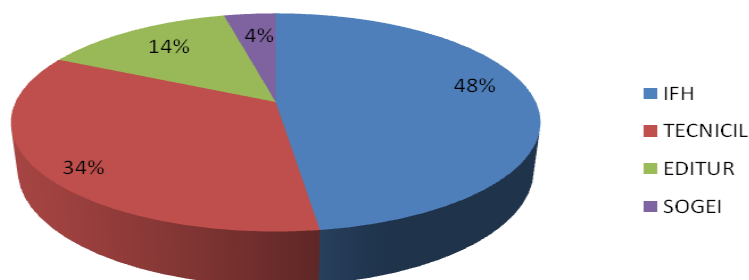
A produção do espaço urbano feita pelas empresas privadas encontra-se quase na sua exclusividade nas áreas de expansão propostas pelos planos de 1986 e 2008 e direccionada para os estratos de rendimento médio e alto da sociedade praiense e emigrantes. A sua produção não se enquadra na resolução da problemática da habitação para os estratos de baixa renda, mas sim para que os que podem pagar e ter uma habitação nas áreas

¹⁶ Ver as imagens dos edifícios no anexo II.

residenciais de prestígio. Assim sendo, a produção privada empresarial tem contribuído para reforçar a fragmentação da cidade e a especulação do solo.

A intervenção da produção legal demonstrava ligeira superioridade das empresas privadas em relação a pública (fig.16). A produção legal do espaço urbano continua a ser lenta e inflacionada que sua escassez.

Fig.16 - Comparação gráfica da produção pública em relação a privada



Fonte de informação: IFH, TECNIL, EditUR e SOGEI 2011

2.5.3 Produção privada espontânea/clandestina

A produção privada espontânea, também designada clandestina é a responsável pela maior parte do espaço urbano produzido na cidade da Praia. Neste sentido que, Henriques (1998, pág.85), afirma: “é a produção privada espontânea que tem assegurado a provisão de alojamento a uma grande percentagem da população urbana de Cabo Verde. O sistema utilizado é o da construção evolutiva, ou seja, constrói-se à medida das disponibilidades financeiras do momento, utilizando para isso a mão-de-obra da família, dos amigos e vizinhos.”

Este processo ganhou força no início da década de noventa e tendo intensificado a ocupação nas diferentes partes da cidade. Em que a sua produção está associada a ocupação de terrenos ou aquisição de lotes no sector informal, sendo os casos de São Pedro/Latada, Eugénio Lima, Achada Mato, Vale do Palmarejo, Achadinha Pires e Safende.

A produção clandestina ocupa as áreas preteridas pela produção empresarial de forma dispersa no interior do perímetro urbano. Antes esta produção fez-se evitando as áreas de risco, hoje isso não acontece; ela tem-se intensificado em espaços delimitados de risco

com sendo as vertentes, fundo dos vales, leitos de cheia, pondo a população em perigo no período das chuvas a inundações e movimentos de massas.

A produção informal do espaço urbano na cidade da Praia ganhou maior expressão no decénio 1990-2000; a superfície edificada passou de 368 para 787ha, com um aumento de 113% da edificação informal. No ano de 2000, cerca de 21,87% da edificação informal ocupava terrenos de elevada inclinação, contra os 8,47% registados em 1990 (Quadro IX).

Quadro IX – Produção informal do espaço urbano na cidade da Praia

Ano	Superfície (ha)							
	Formal	%	Informal	%	Informal inclinação >30%	%	Total	%
1990	132	35,83	236	64,13	20	8,47	368	100
2000	261	33,16	526	66,83	115	21,86	787	100
aumento	97%		123%		560%		113%	

Fonte: CMP, Proposta Plano Director Municipal, 2008

O quadro IX evidencia claramente que a produção informal do espaço urbano tanto, em 1990 como em 2000, foi responsável pela maior parte da produção da cidade, isto é, 66,83% em 2000. Isto mostra que é este o processo de fazer cidade nesta urbe. Esta realidade demonstra que o planeamento da cidade não tem tradução no terreno e ressalta a ausência ou não aplicação dos planos e consequentemente de políticas de ordenamento do território.

O processo de produção da habitação clandestina inicia-se com a ocupação de terrenos ou aquisição de lotes por transacções que perante a lei não têm validade. Este processo de obtenção do solo foi identificado no estudo referente ao sector da habitação por Miller nos meados da década de oitenta. Assim descrita: “este fenómeno acontece em terrenos ilegalmente ocupados, ou ocupados através de precários mecanismos contratuais particulares que não têm nenhuma validade legal. Sessenta a oitenta por cento da população urbana vive em tais terrenos” (Miller, 1986, p.36).

Após a aquisição do terreno ou a sua ocupação pelas famílias, constroem no fundo do lote edifício abarracado que é ocupada durante construção da habitação de alvenaria. Noutras vezes o processo visa logo erguer as edificações começando pela escavação das

fundações para os alicerces da casa com apoio de amigos e familiares. Nas zonas de vertentes erguem um muro de protecção e dá-se o início à construção, seguindo o modelo da casa tradicional com duas divisões ou apenas uma, dependendo dos recursos da família, mas com o evoluir tempo toma tipologias diferentes (fig.17). A habitação normalmente tem duas divisões, uma utilizada como quarto de dormir e a outra com a função de sala e cozinha; as restantes tarefas domésticas (o lavar da roupa e da loiça) são feitas em frente à casa.

Fig.17 Diversidade tipológica da construção clandestina e sua implantação ao lado da cidade planeada



Foto: do autor

A construção é geralmente iniciada por um núcleo base cujas dimensões se situam entre 8,0x4,0m ou 10,0x5,0m, traduzido num espaço coberto principal, semelhante aos das habitações rurais das zonas donde são provenientes estas populações. Este espaço será em seguida completado ao nível do r/c, ou em 1º andar se o lote for pequeno, e limitado por outras construções (Miller et al. 1986, pág.2, anexo E).

O processo de edificação da habitação é feito num espaço temporal variável. Para as partes que exigem mais técnica, normalmente o(s) proprietário/os contratam pedreiro para a sua execução. No caso da Praia, nas zonas das ribeiras a população aproveita o período a seguir às chuvas para recolher areia e cascalho arrastadas pelas cheias e depositadas ao longo das linhas de água para usar na construção.

Neste sentido que, Movimento ÁFRICA 70 & CMP (2005, pág.89) afirmam: “ao contrário dos bairros informais das cidades do terceiro mundo, na Praia as novas habitações

informais são construídas da mesma forma que as de grande parte da cidade: o recurso frequente à escavação para assentamentos dos alicerces, pequenos blocos (tijolos) industriais e betão armado. A diferença prende-se, essencialmente, com a duração do processo: uma longa progressão de etapas cadenciadas, segundo a disponibilidade financeira dos construtores, que quase sempre participam directamente na construção, muitas vezes, coadjuvados e coordenados por operários qualificados.”

Mas ao contrário da “cidade formal”, trata-se de um processo de produção que não respeita as regras urbanísticas e nem do ordenamento do espaço. Em oposição às áreas urbanizadas, não possuem equipamentos (escolas, postos de saúde, praças, placas desportivas e outros) nem infra-estruturas (rede de água, esgotos, arruamentos e outros), nem tão pouco o mobiliário urbano. Não se pode considerar a ausência de electricidade nestas áreas, porque com o densificar da produção e consolidação do processo, também associada a este fenómeno surge uma rede ilegal de electricidade (ver anexo II).

Neste sentido, Bruno Soares (1984, pág.19) afirma: “perante a cidade planeada estende-se, por vezes com maior dimensão, a cidade não planeada, cidade “anárquica”, subequipada, esteticamente desconcertante. Esta é a cidade que se constrói por processos não controlados institucionalmente, frequentemente considerados processos marginais, ilegais e ilícitos.”

Nestes espaços produzidos informalmente entre as habitações traçam-se caminhos de terra, de passagem entre as moradias, ou mesmo vias que com o tempo consolidam com a ida e vinda de viaturas com materiais de construção, quando o processo de produção é feita em áreas de declive pouco acentuada, caso contrário a circulação é muito mais difícil. Esta ideia reforçada pelo Movimento ÁFRICA 70 & CMP (2005, pág.87) quando afirmam: “a circulação interna e, sobretudo, entre as áreas residenciais, está, na maior parte dos casos comprometida. A construção em terrenos com forte declive, sem que sejam efectuadas de forma adequada as fundações, torna precária a estabilidade de muitas casas, e a falta de atenção às questões ligadas às dimensões mínimas das estradas contribuem para elevar o custo da urbanização das áreas em causa.”

Ainda associada a esta produção do espaço urbano nas áreas residenciais clandestinas, desenvolveu-se um outro sector informal de venda de terrenos de construção, de fundações (raspais), de partes de casa ou pardieiros (parte de moradias cuja construção foi

suspensa no erguer das paredes ou partes de moradias com coberturas, mas sem janelas e portas) construídos de forma ilegal. Paralelamente a este processo esteve e está a passividade da câmara face à problemática de exploração dos terrenos para a construção clandestina. A população insolvente considera normal a aquisição de lotes para construção no sector clandestino, pois não tem tido outras alternativas. É assim que Movimento ÁFRICA 70 & CMP (2005, pág.88) justificam: “a ausência de qualquer oposição à ocupação das parcelas de terreno e, sobretudo, a larga difusão deste comportamento (seja no sentido espacial, seja temporal) vem-se traduzindo na convicção de se ter adquirido um direito duradouro. Um direito assente no testemunho e no fundamento não só da vizinhança, mas em grande parte, do processo da edificação da cidade. Igualmente um certo respeito e de uma certa tolerância da municipalidade em relação às construções clandestinas reforça esta convicção.”

A produção do espaço urbano clandestino também está associada as razões de ordem social e económica. A facilidade que este mercado oferece na obtenção dos lotes sem a pesada burocracia camarária, a construção evolutiva, a produção da casa do sonho do clandestino a sua medida financeira, deficiente fiscalização do poder autárquico justificam que mais de metade do espaço urbano produzido na cidade da Praia resulta do processo clandestino e espontâneo.

Assim, podemos dizer que a a produção clandestina do espaço urbano tem sido a dominante nesta urbe e, conjuntamente com a edificação privada individual, são as responsáveis pela maior parte da habitação edificada na cidade da Praia.

Capítulo III

Áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia

3.1 Áreas residenciais clandestinas

O processo evolutivo das áreas residências clandestinas apresenta semelhanças com o descrito na maioria dos países em desenvolvimento. Diversas instituições destes países têm apresentado estudos relativos a este fenómeno urbanístico. O IBAM (2004, pág.7) refere: “as cidades da América Latina têm sido construídas reproduzindo grandes desigualdades sociais e económicas em seus territórios. Em consequência, consagra-se uma geodistribuição da riqueza que concentra infra-estrutura e equipamentos urbanos em bairros de classe média e alta, condenando as áreas onde reside a população de baixa renda à precariedade da oferta de moradia e serviços adequados, fruto da escassez de investimentos públicos.”

Nos países latino-americanos, bem como em parte significativa da África e Ásia, a urbanização acelerada do pós-guerra, as disparidades sociais e as enormes dificuldades financeiras dos Estados nacionais deram surgimento a uma terceira lógica social de acesso à terra urbana designada de “lógica da necessidade.” A lógica da necessidade é simultaneamente a motivação e a instrumentalização social que permite a coordenação das acções individuais e/ou colectivas dos processos de ocupação do solo urbano de forma diferente das outras duas lógicas. A primeira lógica atribui ao Estado o papel de coordenador social das relações entre os indivíduos e os grupos sociais. A sua função de mediador social define a forma e a magnitude do acesso à riqueza da sociedade, enquanto a segunda lógica de coordenação social da sociedade moderna é definida pelo mercado onde o acesso à riqueza social é mediado predominantemente por relações de troca⁽¹⁷⁾. O acesso ao solo urbano a partir da lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário acumulado; em princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instalar-se na cidade seria o elemento para accionar essa lógica de acesso à terra urbana (Abramo, 2007, págs.3 e 4).

Fonseca Ferreira (1984a, pág.35) afirma: “nos países em desenvolvimento, a necessidade primária de alojamento só encontra resposta através de autoconstrução precária em terrenos por regra ocupados. Em termos habitacionais, face a uma oferta legal escassa, cara, e sociologicamente desajustada, a construção clandestina constituía uma alternativa de alojamento para as largas faixas do operariado e da pequena burguesia urbana.”

¹⁷ Ver Abramo, P., *Características de funcionamento do mercado informal de solo urbano: uma perspectiva latino-americana*, in Land Lines, 1 (19), Cambridge, 2007, pp. 20-52

Na perspectiva de Ulack (1978, pág.535), “the explosive growth of urban populations in developing countries over the past several decades can be attributed both to natural increase and to migration. A few of the more obvious problems that rapid population growth has brought about include the illegal settlement of land, a lack of housing and urban services, and unemployment. Local governments have not provided solutions to these problems and this has resulted in central city slums with very high population densities. When inner city slums reached their upper limits of population growth, squatter settlements appeared in peripheral areas.”

Na perspectiva de McGee, in Amaral (1988, pág.8), “o problema da habitação urbana nas cidades dos países em desenvolvimento continua a ser dramatizados em termos de um défice crónico e alarmante. Para outros, não se poderá falar de escassez de condições de habitação, porquanto a maioria das pessoas encontra qualquer forma de abrigo; salvo se a avaliação for feita com base nos padrões mundiais do que é aceitável em termos de habitação. Também há quem assinale que a existência do défice se deve a factores como o rápido crescimento e a persistência da distribuição desigual dos rendimentos, o que significa que uma larga parte da população será sempre «demasiado» pobre para suportar os custos de uma habitação «convencional». Um outro factor igualmente importante é o da escassez de terra ou, correctamente de terrenos baratos no interior dos perímetros urbanos. E, não raras vezes, de diversos modos, há quem sublinhe a falta de envolvimento dos governos em projectos decisivos de habitação barata.”

No caso do continente africano o rápido crescimento das cidades fez-se à custa da produção informal do espaço, da população que procura a cidade quer por questões sociais (melhores equipamentos, acesso aos serviços básicos,...) e de ordem política (conflitos armados). No continente negro abordar a cidade implica ter em conta a sua pluralidade e diferenciação entre os países. O dualismo urbano do período colonial mantêm-se em muitas cidades (o planeada em oposição ao informal) e o reforço da macrocefalia. É assim que, Yao (2001, págs.164 e 165) afirma: “Le pluralisme á bien des égards, devient antagoniste lorsqu’il se traduit en irrégularités croissantes, en illégalité permanente, lorsque les «beaux quartiers» protégés se maintiennent à bonne distance grands rassemblements de citadins soumis à la précarité. C’est ici qu’apparaît foncières et de l’illégalité de l’habitat issues des initiatives

massivement informelles de production des quartiers les modes de vivre et d'habiter en ville."

Segundo Canel et al. (1990, pág.155), «les promoteurs "spontanés" de la ville africaine n'ont nul besoin de transferts de technologie, encore moins de prétendues "technologies adaptées" : ils sont massivement opté, volens nolens, pour la technique de la maçonnerie de ciment. Ils ont joué sur la modernité qu'elle implique, ils ont même fait parfois de la surenchère.» Estes autores acrescentam: «l'autoconstruction au sens strict de l'habitat individuel n'est qu'une forme très marginale de la production du bâti dans les grandes villes africaine. L'appel à un artisanat (plus ou moins structuré et qualifié) est généralisé. Il est le principal mode de production de la ville africaine. L'utilisation de blocs/composants produits artisanalement est le mode de production les plus approprié à l'économie domestique la construction en ville africaine.» No caso da Praia a autoconstrução predomina na maior parte das construções edificadas, mas recorrendo aos materiais semelhantes ao do legal (tijolos de produção industrial, cobertura em betão) o que a diferencia em parte da perspectiva exposta por Canel et al.

Argumentando que nos países em desenvolvimento este fenómeno urbanístico mantêm-se perante a inoperância dos poderes face à problemática e dificuldades de encontrar soluções, Akin, in Carneiro (1996, pág.40) refere: "as autoridades governamentais são impotentes para contrariar tais situações e assiste-se diariamente ao crescimento caótico da cidade. Mas também há governos que são coniventes com a proliferação de aglomerados de habitação marginal. É a forma de os grupos com menos rendimentos acederem à habitação própria e de garantirem mão-de-obra barata; o facto de ocuparem ilegalmente a terra, retiram-lhes o direito de reclamarem serviços públicos, como sejam água canalizada, esgotos, escolas, etc."

A designação de áreas residenciais clandestinas intitulada quer no título do trabalho e diversas vezes referidas no texto da dissertação, deve-se ao facto de entendermos, primeiramente, serem fragmentos do tecido urbano que coincidem com os das unidades designadas por "lugares" nos censos. Enquanto, a designação clandestina refere ao facto de resultarem do processo de construção à margem da lei da edificabilidade, isto é, predomínio de habitações estilo tradicional construídas sem autorização das autoridades municipais, com total ausência de infra-estruturas e equipamentos sociais.

A clandestinidade destas áreas está na ausência de uma licença de edificação das habitações o que é puramente um critério jurídico ao associar a designação clandestina a construção. “Os bairros clandestinos, não são mais do que, conjunto de habitações de alvenaria de tijolos edificadas em terrenos próprios que fazem parte dum loteamento não autorizado e, portanto, onde a construção não está licenciada. As construções aparecem no seio de malhas urbanas já existentes, ou surgem em conjuntos perfeitamente definidos, segregados das restantes malhas construídas. Estes últimos conjuntos, que chamamos bairros clandestinos” (Barata Salgueiro, 1972 pág.2 e 1994 pág.131).

Não se encontra uma designação uniforme nem na documentação oficial, nem na linguagem dos técnicos municipais ou simplesmente por parte dos residentes das ditas áreas. Veja-se o exemplo do Movimento África 70 & CMP (2005) e CMP (2008) em que encontramos as designações bairros clandestinos, informais e espontâneos. Os diversos estudos consultados utilizam um leque variado de termos para designar este processo de produção do espaço urbano, sendo os mais frequentes assentamentos informais, marginal, clandestina e/ou espontânea. No caso da cidade da Praia a designação mais referida é a de bairros espontâneos, ou seja, aqueles que surgiram em oposição aos planeados e a ocupação que se fez fora das previsões de um PUD [Plano Urbanístico de detalhe], que é o instrumento de planeamento que rege a inserção da edificação no meio urbano e na paisagem⁽¹⁸⁾. Para os residentes destas áreas na cidade da Praia, a designação corrente é de clandestinos. Por diversas vezes no trabalho de campo referiam: “quase todos nós aqui vivemos em habitações clandestinas.”

A designação dada a estas áreas, vulgarmente acentua aquilo a que na caracterização do aglomerado se dá mais ênfase, tanto por parte dos residentes, como dos técnicos, ou da Administração; nos primeiros é a sua atitude face ao fenómeno que se reflecte na palavra utilizada para o nomear, dos segundos (técnicos) são critérios de classificação que mais nos interessam, por fim, nos termos administrativos pode distinguir-se simultaneamente, uma atitude e uma tática em face do problema (Torres, in Barata Salgueiro, 1972, pág.3).

Solá-Morales & al. (1971, p.86) realça: “el concepto de marginal refiere a situaciones urbanas defectuosas, no tanto por su nivel cualitativo, por su posición estructural, como por

¹⁸ Ver proposta de Plano Director Municipal da Praia, 2008.

su proceso de constitución y desarrollo. El comportamiento urbanístico de una zona, en cuanto a los factores y características que guían su aparición, su crecimiento y sus transformaciones, es el que califica la marginalidad de la misma; y serán «marginales» aquellas zonas cuyo proceso urbanístico se produzca separadamente -al margen- de los mecanismos y los canales establecidos.” Assim que o conceito de marginalidade realça a ideia do processo de produção, ou de actuar dos proprietários e não o material utilizado na sua edificação.

Segundo Benevolo (1985, pág.136), “estas construções foram designadas de «clandestinos» pois que foram consideradas como sendo uma franja secundária da única cidade legítima. Mas esta definição já não se adapta à situação actual já que as construções desordenadas crescem com muito maior velocidade do que as que são regidas por um plano; abrigam já, em muitos países, a maioria da população e formam um gigantesco facto consumado que escapa às normas legais embora possua na realidade um peso preponderante. A nosso ver está perspectiva enquadra perfeitamente o caso da Praia. Ainda este autor apresenta uma diversidade de termos empregues para designar estas áreas consoante o país⁽¹⁹⁾.

Para Costa Lobo (1989, págs.20 e 21), a terminologia "construção ou loteamento ilegal" não deverá confundir-se com os conceitos de "construção e loteamento espontâneo", por um lado, nem com os de "construção e loteamento clandestino". No caso de espontaneidade trata-se de iniciativas não controladas pela administração e conduzidas pelos próprios interessados. O clandestino surge quando no mercado legal resolve os problemas sem a lei, permite a espontaneidade não controlada. A pressão da procura, então, sobe. O clandestino sempre ilegal e não consta dos processos de apreciação normais.

«La notion de quartier irrégulier recouvre une diversité de situations locales qu'il convient de préciser. Elle désigne généralement des quartiers périphériques non reconnus par les autorités et de ce fait, non équipés. Elle peut aussi désigner des zones d'habitat bénéficiant d'une existence juridique qui trouve des formes de reconnaissance allant jusqu'à l'installation d'équipement collectifs : électricité, bornes fontaines (Salem, 1992 pág.27).» O

¹⁹ Ver Benovolo, L., o Último Capítulo da Arquitectura Moderna, Edições 70, Lisboa, 1985, pp.137

que acontece aos da cidade da Praia e que a sua inclusão passa por adopta-los de infra-estruturas e equipamentos sociais.

Em língua inglesa os termos mais utilizados são «squatter settlement», «informal housing» ou «informal settlements». Johnston and al. (2000, pág.783) referem: “squatter settlement a general term for residential districts created by the illegal occupation of land. Such settlements are mainly found in Third World cities where conventional housing markets cannot cope with the demand crated through rapid urbanization. The land occupied is either on the urban fringe or in the interstices of existing development. The occupation may be entirely unplanned and piecemeal, but most recent squatter settlements result from planned invasions by groups living elsewhere in the city, and are targeted on used land whose ownership is uncertain and where occupation is unlikely to be resisted by the state.” Estes destacam a incapacidade do mercado de habitação dar resposta ao crescimento rápido da população urbana está na origem destes assentamentos humanos.

Segundo Lupala (2002, pág.12), «the UN Centers for Human Settlements (habitat) define Squatter Settlements as uncontrolled residential areas with ambiguous legal status regarding and land occupation, built to a large extent with people’s own means and poorly equipped with public utilities and community services. The usual image of squatter settlements is that they are poor, under serviced, over-crowded, dilapidated and consists of makeshift improvised housing areas. Squatter settlements are also variously termed as spontaneous settlements, unplanned developments, informal housing areas plus a host of other local names.»

Estas últimas perspectivas realçam os aspectos associados ao termo, como as características das áreas residenciais clandestinas, o título de propriedade e a ambiguidade deste fenómeno urbanístico (no mesmo espaço podemos encontrar áreas ocupadas e outras loteadas ilegalmente). Ao mesmo tempo realçam a diversidade de terminologias usadas para retratar fenómenos com características semelhantes.

Em termos de designações anteriormente referidas, entendemos que os termos «squatter settlements» na perspectiva da ONU, e «quartiers irrégulières» segundo Salem, são as que assemelham a realidade urbanística da Praia.

Para Fonseca Ferreira (1984a, pág.30), “o capitalismo nunca produzirá as casas de acordo com as necessidades das pessoas, mas sim os alojamentos que interessam à sua reprodução como sistema.” Na perspectiva de Matos (1990, p.61), “os clandestinos são normalmente apontados como uma resposta às necessidades de alojamento de uma parte importante da população, que não encontra no mercado legal solução compatível com as suas necessidades económicas ou com as suas aspirações.” É assim que, Pereira & al. (2007, p.3) referem: “as razões dessa ilegalidade decorrem tanto do baixo rendimento de uma grande parcela da população urbana, bem como da reduzida oferta de terras para essa faixa de renda no âmbito do mercado imobiliário formal, uma vez que os empreendedores imobiliários não têm interesse nem incentivos para investir nesse segmento de mercado.”

Guerra e Matias (1989, págs.98 e 107), questionam a origem do fenómeno e propõem duas possibilidades para o surgimento deste:

- ✓ não será natural que o clandestino surja como a alternativa para quem foi habituado a contar só com as suas próprias forças e meios, tombou progressivamente na descrença em ser abrangido pelos reduzidos programas de habitação social e/ou simultaneamente se sente inseguro e desconfiado face à capacidade e vantagens de acesso ao crédito para compra de habitação própria?
- ✓ Se os clandestinos surgiram «sem chamar a atenção» e se impuseram, fizeram-no duplamente – como problema (não só) urbanístico, mas igualmente quando e onde, no meio da necessidade de produzir alternativas para morar, as suas eram as mais viáveis.

Estes autores defendem que o clandestino é uma alternativa viabilizada, desde o início, pelas suas características informais, não-burocráticas.

Ainda Guerra e Matias (1988, pág.335) acrescentam: “apesar da diversidade das situações nos diferentes países, as autoridades responsáveis pelo controlo do crescimento urbano reconhecem que a construção clandestina surge fundamentalmente como resposta às insuficiências da oferta de habitação e /ou ao seu custo inacessível no mercado legal.”

Na perspectiva de Carter (1983, pág.544), a estes factores deve-se associar a localização dos terrenos e por isso refere: “los terrenos de mala calidad, debido, por ejemplo,

a su fuerte pendiente o carácter más accidentado, son precisamente los más propensos a que en ellos vengán a establecerse asentamientos ilegales, porque este tipo de ocupación del suelo resulta más fácil ellos. De aquí que los asentamientos espontáneos surjan en las localizaciones menos deseadas, virtualmente cuando los valores del suelo han quedado reducidos a cero, porque el terreno en cuestión ni puede aprovecharse ya para fines agrícolas, ni puede dedicarse a la construcción de viviendas de buena calidad.”

Por isso, Guerra & Fonseca Ferreira (1990, pág.118) afirmam: “conditionnée par la situation socio-économique, forcé par, les difficultés de logement et non résigné avec les alternatives offertes par le marché légal (du prix aux conditions de paiements en passant par les typologies), on choisit la construction clandestine au moment où l’on trouve un lot. Mais trouver ce lot n’est pas problématique. Il est situé aux alentours du lieu de résidence ou de travail grâce à un réseau élargi d’informations et de solidarités. Ce sont les parents, les amis, les collègues de travail, quelques-uns déjà implantés dans les lotissements clandestins qui donnent l’information.” Esta ideia reforça as perspectivas anteriores no que concerne a origem/factores que a instigam e ao mesmo tempo complementam-nas.

Na perspectiva de Abramo, in Pereira & al. (2007, pág.5), a forma clássica de produção de uma moradia em ocupações irregulares pode ser sistematizada pela seguinte sequência: “a ocupação individual e/ou colectiva de um lote urbano, rápida construção de uma moradia precária, longo investimento familiar na melhoria da residência e desmembramento da unidade residencial em “fracções” familiares. Para estes autores, as moradias em ocupações irregulares apresentam duas características associadas: a irregularidade fundiária que consiste na manifestação da impossibilidade das famílias pobres adquirirem um terreno no mercado formal e a segunda irregularidade urbanística também é uma manifestação da pobreza, uma vez que os padrões de construção nestas áreas não atendem às exigências mínimas de qualidade definidas pela legislação municipal.

Este processo evolutivo da habitação é justificada pela situação financeira, mas ao mesmo tempo uma forma de investir a poupança e garantir uma situação menos dispendiosa para a família e a geração futura. Este ponto de vista também é defendido por outros autores, nomeadamente Guerra e Matias (1989, pág.110), referem: “os clandestinos assumem, à escala social, expressão de grandes investimentos financeiros e têm sido apontados como importante destino de numerosas pequenas poupanças familiares. Este

investimento resulta da conjugação de diferentes fontes financeiras e poupança (horas extraordinárias, biscates, e outros) ou então ao recurso ao “crédito marginal”, concretizado em empréstimos de familiares ou amigos, junta-se ainda a compra de materiais a crédito e a poupança feita na imigração.”

Segundo Benevolo (1985, pág.136), os terrenos são ocupados sem registo legal, as casas são construídas com os meios disponíveis e sem ter em conta os regulamentos de construção, os serviços colectivos faltam ou são introduzidas já com atraso e com critérios completamente diferentes dos vigentes na cidade dotada de planeamento.

Ao abordar a problemática dos bairros clandestinos na periferia de Lisboa, Barata Salgueiro (1972 pág.34 e 1977, pág.38), refere: “as primeiras construções são sempre muito simples, particularmente quando têm de ser edificadas num fim-de-semana, em áreas sujeitas a fiscalização mais atenta; quando não há receio desta, então os edifícios tomam aspectos mais evolutivos. As técnicas e os processos são também muito semelhantes. Nas casas do primeiro tipo numa primeira fase empregam-se, para as paredes, materiais diversos pouco resistentes, produtos pré-fabricados ou tijolos. Muitas vezes, essas primeiras construções são feitas no fundo do lote, ficando livre a parte do terreno entre a casa e a rua.”

O processo de construção clandestina e a opção de seguir a via da clandestinidade está associada a conjuntura não só social da população, mas também a todo o processo que directa e indirectamente influencia a questão da habitação. Para Bruno Soares & al., (1985, pág.70) os principais factores na origem do fenómeno são: centralização do planeamento urbanístico, a rigidez do processo de licenciamento, a escassez e elevado custo da promoção legal e o respectivo desfasamento – em termos de habitat – relativamente às necessidades e aspirações da população. Para muitas famílias que aí vivem, os clandestinos, com as suas deficiências urbanísticas e a sua marca especulativa, representam melhoria significativa das condições habitacionais, promoção social, estabilidade, segurança social e económica.

A questão dos clandestinos não pode ser vista à margem do ordenamento do território nos aglomerados urbanos onde este fenómeno urbanístico tem importância na produção do espaço urbano e interferência directa em todo o processo evolutivo das urbes.

Para a CMS (1981, pág.2), a questão urbanística de fundo, não é a de como reprimir ou integrar pontualmente situações críticas como o objectivo de minimizar conflitos e

contradições para manter um sistema de planeamento inoperante, mais a necessidade urgente de transformar este sistema por forma a responder à realidade urbana existente.

Na Perspectiva de Bruno Soares & Nunes da Silva (1981, pág.5), atendendo à realidade analisada à semelhança dos processos clandestinos em si: “se trata de um fenómeno de grande dimensão e de forte dinâmica. As autoridades em vez de conduzir à reformulação das políticas urbanística e habitacional, no sentido de dar resposta às necessidades sociais crescentes e às características específicas do processo urbano, tem levado a posições essencialmente de rejeição do clandestino, procurando impor medidas essencialmente repressivas e de marginalização urbanística.”

Na perspectiva de Benevolo (1985, pág.136), associado à origem das áreas residenciais clandestinas está o dualismo do planeamento e as suas consequências no território. Este autor afirma: “nos países em desenvolvimento são transferidos métodos de planeamento urbanístico, planos, por empresas ou então estes são reproduzidos no próprio local por arquitectos ou por grupos formados nas universidades dos países mais avançados. Mas os resultados globais desmentem clamorosamente os objectivos afirmados pela teoria da arquitectura moderna: os edifícios projectados por arquitectos e de acordo com as normas, as cidades disciplinadas por planos urbanísticos e providas de serviços públicos, estradas, parques, etc., apenas atingem uma parte da população. A outra parte não tem possibilidade de os utilizar, instalando-se por sua iniciativa em outras casas, bairros e cidades desprovidas de ordenamento, ligadas as anteriores mas claramente distintas.”

Este conjunto de referências mostra que existe uma diversidade de termos para designar um processo com bastantes semelhanças. Os traços são comuns mesmo em diversos contextos, tais como: inexistência de loteamentos conforme às regras urbanísticas (ilegalidade urbanística), predomínio de autoconstrução evolutiva, falta de infra-estruturas e equipamentos nas áreas residenciais, densificação progressiva no tempo e conquista de algumas infra-estruturas (água, electricidade e saneamento) e normalmente é ocupação feita por grupos sociais de menores rendimentos. As causas são semelhantes e relacionadas com a ocorrência em cidades com forte crescimento demográfico, em parte devido a importância dos movimentos migratórios, e débil oferta social ou pública de habitação. A realidade urbanística destas áreas são consequências do processo do planeamento e tornam condicionantes a qualquer tentativa de ordenamento das mesmas.

3.2. Características gerais e distribuição geográfica das áreas residências clandestinas na cidade da Praia

As áreas residenciais clandestinas apresentam características e factores comuns na sua formação. Estas áreas são marcadas pela ocupação desordenada do espaço e originadas pelos loteamentos espontâneos ou clandestinos. Na edificação da habitação os proprietários dos lotes nem sempre têm em mente a necessidade de deixar espaços para arruamentos ou outras infra-estruturas.

A planta destes núcleos clandestinos é regra geral irregular e produto da ocupação avulsa. Não existe a figura de loteador no caso da Praia como existe na Região de Lisboa e outras referidas na bibliografia, mas sim um processo de loteamento individual e espontâneo por parte da população. As habitações não seguem nenhum alinhamento e estão separadas por becos, que normalmente apenas garantem algum distanciamento entre os fogos. As ruas formaram-se em resultado dos critérios usados pelos moradores na construção da habitação e, com a ausência da urbanização, são de terra batida. Na época das chuvas a circulação pedonal é extremamente difícil com a acumulação de detritos arrastados pelas enxurradas e formação de charcos. Assim, as ruas transformam-se em autênticos lamaçais sendo mais um factor favorável ao desenvolvimento de epidemias.

A circulação rodoviária é em muitas áreas residenciais difícil pelo labirinto formado pelas ruelas e becos. O acesso dos serviços de Bombeiros e da Protecção Civil têm-se mostrado extremamente difícil não só pela morfologia do terreno, mas também pela baixa mobilidade no interior das áreas residenciais, principalmente em situações de incêndios ou na época das chuvas.

Em algumas destas áreas com o processo de requalificação têm-se construídos arruamentos e escassos equipamentos públicos (placas desportivas, pracetas,...).

A fisionomia destas áreas é bem visível a metros de distância pelo cinzento dos tijolos usados nas construções que não são rebocados porque, em regra geral, se valoriza mais o interior dos fogos, e uma ausência quase total de manchas verdes (fig.18). Em algumas áreas residenciais podem-se encontrar barracas ou edifícios abarracados como etapa de transição para uma habitação em alvenaria (ver anexo II).

Fig.18 – Fisionomia das áreas residenciais clandestinas



Foto: do autor

Ao redor das habitações ou nas traseiras constroem-se com materiais diversos, curais para gado caprino, encontram-se pocilgas ou mesmo aviários improvisados dos quais se obtêm rendimentos complementares.

A ausência de serviços e equipamentos é contrariada por pequenas unidades comerciais que não chegam a ser mercearias onde os residentes adquirem bens vulgares de consumo diário. Ainda podemos encontrar pequenos bares ou botequins, locais de convívio dos homens no final do dia e aos fins de semana.

A iluminação pública regra geral não existe, mais um aspecto explicado pela origem destas áreas. Enquanto que, nas habitações existem e, por norma, é obtida clandestinamente. O abastecimento de água aos domicílios não existe, nem chafarizes públicos em algumas destas áreas residenciais. A população é obrigada a recorrer aos chafarizes das áreas vizinhas e o transporte deste líquido precioso é feito em vasilhas de plásticos e metal transportados quase exclusivamente por mulheres e crianças até a residência.

Na sua maioria encontram-se excluídas dos serviços de saneamento municipal. Em algumas, os grandes depósitos de lixo foram colocados em sítios estratégicos de forma a garantir a higiene do meio. A evacuação das águas residuais (lavagem de roupa e cozinha) é feita na via pública. Nas habitações que não possuem instalações sanitárias as necessidades

fisiológicas são feitas ao ar livre ou colocados nos locais de depósitos do lixo, que normalmente são as vertentes, as ribeiras ou ainda construções abandonadas (pardieiros).

No caso da Praia podemos distinguir dois grupos de áreas residenciais associadas a habitação clandestina:

1. áreas residenciais de habitação mista, áreas em que as construções clandestinas, se desenvolveram contíguas as manchas de ocupação legal, nomeadamente Tira-chapéu, Achada São Filipe, Achada Grande Trás e Achada Mato (fig.19).
2. áreas de habitação clandestina, áreas resultantes da ocupação de terrenos públicos e privados ou simplesmente adquiridos pela população recorrendo aos supostos proprietários dos terrenos e edificaram habitações sem autorização municipal (fig.19).

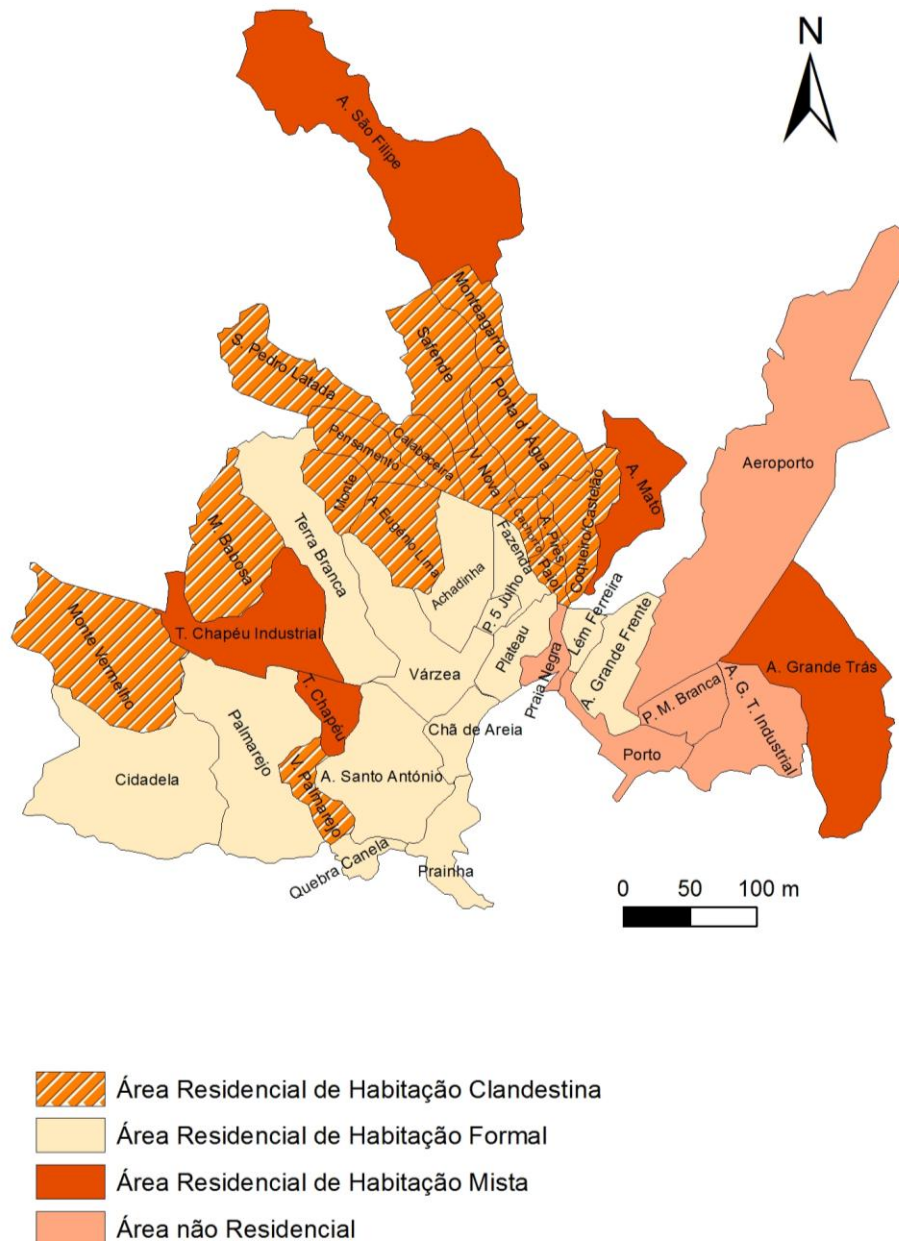
A maioria das áreas residências clandestinas localizam-se na parte norte da cidade, embora se encontrem três núcleos a oeste (fig.19). A concentração da localização a norte deveu-se à disponibilidade de terrenos de fácil ocupação e construção de habitações à medida das possibilidades financeiras da população. Por outro lado, a fiscalização era quase inexistente e a proximidade das vias de acesso ao centro da cidade, que facilitam a deslocação para os locais de trabalho, impulsionaram o processo de edificação clandestina.

Outro aspecto a salientar é a formação de "uma coroa" de áreas residenciais clandestinas a envolver a "cidade formal", pelo norte à excepção do Vale do Palmarejo (fig.19). A formação desta coroa de áreas residenciais clandestinas explica-se pela disponibilidade de terrenos sem infra-estruturas e equipamentos na periferia da "cidade formal" com relativa acessibilidade ao centro da cidade, em detrimento da ocupação de áreas muito mais periféricas, embora apresentem melhores condições topográficas (planaltos). Por outro lado, o desejo de se manter próximo do local de trabalho e dos familiares foram outros factores que justificaram a construção das habitações clandestinas nesta cintura envolvente da urbe consolidada.

Nas áreas residenciais clandestinas podem distinguir-se três grupos em termos de localização e proveniências dos moradores. No primeiro grupo encontram-se as áreas residenciais de Vila Nova, Ponta d'Água, Calabaceira, Pensamento e Montegarro. As instituições públicas não sendo capazes de responder às necessidades de habitação "toleravam" as edificações clandestinas nesta parte da cidade e para a população rural que

deslocava à cidade para comercializar os bens agrícolas ou à procura de serviços, a abundância de terrenos livres na parte norte da aglomeração foi um chamariz para a construção das suas habitações ilegalmente.

Fig.19 – Tipologias de áreas residenciais na cidade da Praia



Fonte: Elaboração do autor, com apoio de informações da proposta de PDM, de 2008

Num segundo grupo temos as áreas residenciais como Achada Eugénio Lima, Paiol, Achada Mato e Achadinha Pires que resultaram principalmente da disponibilidade de terrenos ainda livres não muito distantes do centro da cidade (Plateau) e de fácil acessibilidade pedonal a mesma (fig.19).

O terceiro grupo inclui as áreas residenciais de Lém Cachorro, Safende, Coqueiro, Castelão, Vale do Palmarejo, Monte Babosa, Monte Vermelho e São Pedro/Latada, em que os residentes na sua maioria migraram das outras áreas da cidade (fig.19). A escolha destas áreas para a construção das habitações explica-se pelo facto de terem terrenos livres, pois, a ocupação ou aquisição do lote era vantajoso economicamente (terrenos marginalizados pelo sector imobiliário por localizarem em fundos de vales e vertentes), a pouca visibilidade do local e a fraca fiscalização dos serviços camarários contribuíram para a formação destas áreas residenciais clandestinas.

3.2.1. Génese das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia

Por detrás da origem das áreas residenciais clandestinas estão causas de natureza diversa, nomeadamente: sociais, económicas, culturais e institucionais que impulsionaram tal fenómeno na maior cidade do arquipélago.

a-) Sócio-económicas

- os fracos rendimentos da população residente e dos que procuram a cidade para residir, não se enquadram na lógica da produção legal de habitação o que justifica que optem pela edificação ilegal da habitação;
- desfasamento entre o custo da habitação oferecida pelos promotores imobiliários e a capacidade de aquisição da maioria da população;
- a oferta da habitação pelos promotores é insuficiente para dar resposta a uma procura crescente e nem se enquadra na necessidade imediata de uma parte significativa dos residentes;
- a forte especulação imobiliária teve repercussão imediata no processo de loteamentos e oferta de solo urbanizado, a preços inacessíveis para grosso da população;

- a possibilidade de obtenção de terrenos para construir, à medida das suas disponibilidades em áreas não muito distantes das vias de acessibilidade ao centro, combinado com a ausência de fiscalização do poder municipal, permitiu a um número considerável de residentes erguer uma habitação sem nenhum procedimento administrativo;

- a incapacidade financeira do Estado em dar resposta a grande carência habitacional da população, pela lentidão dos programas e projectos associados a construção de habitação social, melhorias nas existentes em termos de saneamento e infra-estruturas, de um modo geral a carência deste justifica em parte o puzzle, isto é, o problema grave de habitação e solo urbanizado na Praia;

- a constituição de famílias por casais jovens ou alargamento dos já existentes (aumento de nº de filhos) associados a ideia de ter um espaço habitacional melhor, com maior dimensão;

- a pobreza do meio rural e a sua repercussão nos movimentos migratórios para a cidade da Praia, na expectativa de acesso a melhores equipamentos e infra-estruturas remete mais tarde este estrato social para os mecanismo de subaluguer, com condições de habitabilidade precária, permanência em casa de familiares e a última opção, na esperança de melhoramento das condições de habitabilidade, através da construção de habitações clandestinas.

b-) culturais

- o apego à terra, aos costumes ou heranças do campo por parte da população associada a ideia de propriedade ou posse de uma habitação com dois valores simbólicos. A primeira de um bem com valor económico e a segunda de uma garantia de condições de habitação para os descendentes;

- o modelo de habitação tipo unifamiliar, com a possibilidade de ser construída consoante a possibilidade do(s) proprietário(s), é o idealizado culturalmente pela população em transição do rural para o urbano e que ao mesmo tempo gostaria de manter certos hábitos quotidianos;

- a sua condição social e económica será um factor atenuante numa eventual possibilidade de fiscalização pelos serviços camarários ou ainda edificando numa das partes do lote e residindo nela, também é tido em conta numa possível intenção de demolição pelas autoridades.

c-) Institucionais

- a burocratização do processo de licenciamento das construções, dos pedidos de lotes, e o custo excessivo do mesmo para muitas famílias;

- dificuldade na produção de áreas urbanizadas de interesse social pelo município, porque se por um lado, existe necessidade de terrenos públicos (a quase totalidade do solo pertence aos privados e ao IFH), por outro lado, os custos de tal medida urbanística estão acima da capacidade financeira da autarquia;

- o desacreditar dos munícipes nos serviços associados ao processo de licenciamento, loteamento, pelo facto de ser prática por parte de técnicos e funcionários facilitar aos amigos ou familiares a obtenção de lotes ou licenças de construção. Para os que não tem essa possibilidade a solução é construir ilegalmente;

- dificuldade no acesso ao crédito bancário por parte da população, sendo que este é canalizado para os funcionários da administração pública, e trabalhadores do sector privado, no geral os estratos de rendimentos médio/alto da sociedade praiense. Assim o modelo imobiliário não está isento de contradições. Se de um lado, promove a habitação e satisfaz de forma adequada a necessidade de uma parte da sociedade. Do outro lado, sua lógica de oferta exclui a maior parte da sociedade, deixa-a insatisfeita e pode-se falar de uma exclusão habitacional em virtude dos seus fracos rendimentos;

- a gestão seguida não respondeu às necessidades da população residente, que por sua vez não é tida e nem achada no processo, continuando a ser um “gestão de gabinete” e não dá resposta a questão da habitação para os estratos de menores recursos;

- a ineficiência da fiscalização, o comodismo das autoridades perante o fenómeno, não intervindo nas diferentes escalas do planeamento e a tolerância em relação à produção informal da habitação.

3.2.3 Consequências urbanísticas das áreas residências clandestinas na cidade da Praia

O processo de produção clandestina do espaço urbano apresenta consequências visíveis no território, entre os quais não se pode deixar de evidenciar os problemas associados ao desordenamento e a vulnerabilidade das áreas residenciais clandestinas situadas nas zonas de risco. Assim:

- a localização dos recentes núcleos clandestinos coloca a população em situação de vulnerabilidade durante a época das chuvas, atendendo à edificação das habitações em zonas de risco, particularmente encostas de forte declive;
- formação de áreas residências desordenadas e de difícil intervenção urbanística. A cidade expandiu-se sem qualquer regra urbanística, o que torna difícil pôr em prática uma acção de planeamento, pois as construções ilegais, sem infra-estruturas básicas, constituem uma grande parte da mancha urbana;
- dualismo urbanístico, ou seja a produção de duas realidades completamente opostas, as áreas residências clandestinas nas encostas e fundos dos vales e a cidade planeada ocupando os planaltos, em solo urbanizado;
- a degradação do ambiente e a destruição de sistemas de drenagem natural, pois, diversas áreas que tinham sido arborizadas como medida de protecção de solos nas vertentes foram completamente desmatadas e ocupadas por construções;
- o crescimento informal da cidade não foi acompanhada de infra-estruturas nem equipamentos sociais. A marginalidade repercute-se em outros sectores como a obtenção ilegal da electricidade e falta de saneamento o que constitui um problema grave de saúde pública, com maior evidência na época das chuvas;
- a densificação das construções nas áreas residenciais compromete a realização das redes de infra-estruturas e de serviços básicos.

3.2.4 Papel da autarquia face a problemática das áreas residenciais clandestinas

A autarquia tem a consciência de que existe uma situação anómala, isto é, a maior parte da cidade é constituída por construções clandestinas ou ilegais (feitas sem licenças, sem plantas de localização e projectos de arquitectura aprovados pelo gabinete técnico da

autarquia) e foram feitas mais ou menos com a conviência de várias instituições. Estas tinham conhecimento desta realidade e foram complacentes com todo o processo⁽²⁰⁾.

Muitos dos problemas urbanísticos da cidade são consequência do anteriormente referido. A existência dos planos de detalhe seria um mecanismo para contornar o problema das construções ilegais. A situação actual da cidade em termos de ordenamento é um reflexo das construções ilegais, pois a urbe pelas suas características morfológicas de planaltos, colinas e vales muitas das áreas mais emblemáticas são ocupadas por estas construções, inacabadas que tiram beleza natural a estes espaços.

O município vê as situações das áreas residenciais clandestinas na seguinte perspectiva: as construções representam um investimento financeiro e uma marca própria do proprietário. Perante isto, a instituição encara uma situação intermédia nas áreas residenciais, ou seja, integrar as que não apresentam risco de habitabilidade e nem se localizam em áreas de risco e dotar a área de outras infra-estruturas e demolir as outras construções. Do ponto de vista do ordenamento, levantam-se problemas de disponibilidade de terrenos porque as construções já estão feitas e têm ocupado quase todo o espaço urbano. Alguns espaços com qualidade e vocação para equipamentos básicos estão ocupados por construções ilegais; por outro lado, existem áreas residenciais que pela densidade de ocupação, não dispõem de terrenos livres para construir equipamentos e infra-estruturas.⁽²¹⁾

Para a Divisão de Urbanismo da CMP, os constrangimentos resultante da formação das ARC são diversas. Os clandestinos ocupam lotes atribuídos pela autarquia aos munícipes (um dos exemplos é a área residencial do Alto da Glória) e a ocupação anárquica dos terrenos constitui um obstáculo ao planeamento das vias nas referidas áreas residenciais. Actualmente a CMP tem construído acessos pedonais, infra-estruturas de drenagem nas áreas residenciais localizadas nas encostas com vista a minimizar os problemas existentes e mais visíveis na época das chuvas.⁽²²⁾

No âmbito da nova proposta de PDM em elaboração, uma das prioridades é a regularização da situação das construções clandestinas, em conformidade com os planos de pormenor e o de São Pedro/Latada é um dos primeiros a serem elaborados como projecto

²⁰ Entrevista ao Vereador do Ordenamento da Cidade, Fevereiro de 2011.

²¹ Idem

²² Entrevista ao Director de Urbanismo, da CMP, Março de 2011

piloto⁽²³⁾. A instituição pretende com estes planos efectuar a integração das ARC com a restante cidade e promover urbanizações de interesse social para a população de baixa renda.⁽²⁴⁾

A instituição municipal, com apoio da Cooperação Espanhola, implementará na área residencial da Bela Vista um novo projecto de requalificação, isto é, a segunda fase de reconversão desta área residencial. Na primeira fase, a requalificação permitiu o calçetamento de algumas vias, mas poucos alojamentos tiveram o acesso à rede pública de água, electricidade e esgotos. O projecto contemplou também a regularização da situação fundiária e da habitação. Segundo o Director de Urbanismo da CMP, esta iniciativa do município em parceria com a ONG África 70 não prosseguiu pelo fim do financiamento do projecto. Por outro lado, os terrenos livres destinados à política social de loteamento foram ocupados ilegalmente. Neste caso, a fiscalização evidenciou as suas debilidades e o município pelas suas fragilidades de planeamento não foi capaz de responder às necessidades de terreno para construção habitacional.

A Divisão de urbanismo da CMP instituiu no seu seio um núcleo de regularização das áreas residenciais. Este núcleo é formado por arquitectos e cada um tem sob a sua alçada uma área residencial da cidade. Os técnicos apreciam os processos de regularização das habitações e dão o aval final aos pedidos. O núcleo de regularização não tem conseguido dar resposta às solicitações num tempo ideal, pois, o volume de pedidos é superior à sua capacidade de resposta pela falta de recursos humanos. Ainda muitos dos pedidos de regularização das habitações são indeferidos porque as moradias não cumprem os critérios de construção.⁽²⁵⁾

Para além destas medidas, no âmbito da legalização, a Câmara tem vindo a desenvolver outras acções, de forma a conter a ocupação ilegal e a produção informal do espaço pela via da habitação. Entre elas destacam-se, a reorganização e intensificação da fiscalização com criação da guarda municipal composta por 40 elementos. Mesmo assim considerava-se este número insuficiente para uma área sob jurisdição municipal de 800 hectares. Esta nova estrutura legal desloca-se pelas diferentes áreas da cidade todos os dias

²³ Idem

²⁴ Idem

²⁵ Entrevista ao director de Infra-estruturas, Habitação e Ordenamento do Território, Fevereiro de 2011

da semana, num sistema de rotatividade e veio acabar com o sistema que vigorou até 2009, em que cada área era distribuída a um grupo de fiscais. Procura evitar-se assim um contacto estreito com a população, impedindo as pressões e os favores⁽²⁶⁾ de que eram alvo.

A nova estrutura de fiscalização tem sido mais activa. Esta tem aplicado coimas, embargado obras e aumentou-se a participação por parte dos fiscais de construções não licenciadas em todas as áreas residenciais, sem distinguir os estratos sociais. “Consideramos que ainda não está ser o idealizado, mas a produção clandestina tem diminuído. A CMP não usa só medidas repressivas, mas também sensibilização. A fiscalização visa incutir na mente dos moradores a necessidade de se construir respeitando as técnicas, evitando as infiltrações nas moradias na época das chuvas e a ocupação das áreas de risco.”⁽²⁷⁾

Outras das medidas implementadas pela Câmara foi a suspensão, desde 2008 da atribuição de lotes e legalização das partes de casa como meio de travar os negócios paralelos à construção clandestina. A autarquia entendeu para o futuro traçar novas políticas em relação ao loteamento e a habitação social. No entender do vereador a melhor solução que o município deve adoptar seria disponibilizar habitação social.

O município disponibilizaria lotes de terrenos e depois de edificados far-se-ia a política de cedência de habitação. Neste caso estaríamos a falar de promover as condições de habitabilidade, mais conforto, acabamentos, ao mesmo tempo com infra-estruturas e equipamentos. Ainda no âmbito do novo PDM em elaboração, a autarquia desenvolverá uma política de loteamento visando a habitação social perto do novo aeroporto e em São Pedro/Latada seguindo critérios transparentes.

Para além destas, a autarquia tem em perspectiva o projecto “mãos à obra” que visa ensinar as pessoas, através de núcleos comunitários e com apoio de técnicos sociais (arquitectos e engenheiros estagiários), a edificarem moradias seguras. As construções clandestinas resultam do “junta-môn” entre o dono e os vizinhos. Então a ideia seria aproveitar o espírito comunitário/solidariedade na edificação e associá-lo ao apoio técnico. O projecto procurará atribuir lotes numa área urbanizada e da parte da CMP apoio técnico. Por

²⁶ No trabalho de campo, alguns dos entrevistados referiram que muitos construíram dando subornos aos fiscais “mon fichado” e que actualmente mais difícil construir porque a fiscalização mais intensa e nem os argumentos da situação socioeconómica tem passado como forma de pressionar e têm-se demolido mais habitações clandestinas que antes recorrendo a força policial.

²⁷ Entrevista ao Director de Urbanismo da Câmara Municipal da Praia, Março de 2011

outro lado, estabelecer parcerias com as empresas proprietárias das redes públicas de água, electricidade e saneamento associadas. Mas existem obstáculos, uma vez que as empresas não estão dispostas a dar isenções das taxas de ligação aos residentes. Para ultrapassá-las é preciso um diálogo intenso entre as instituições. Um projecto de habitação social não é só construir edifícios, mas também levar água e electricidade sem as taxas dos contadores, facilitar o pagamento dos acessos em prestações adicionadas nas facturas mensais. Este mecanismo resolveria o acesso clandestino através do pagamento de uma taxa básica. ⁽²⁸⁾

3.2.5 Papel do poder central face a problemática da habitação na cidade da Praia

A abordagem das áreas residenciais clandestinas na Praia não pode ser feita à margem da questão da habitação como vimos. A Praia como as demais cidades dos países em desenvolvimento e acumulando a função de capital cresceu exponencialmente nos últimos 30 anos. O sistema de planeamento não estava preparado para dar respostas a este crescimento urbano rápido, mais ainda numa cidade em que as fragilidades deste são notórias. Os mecanismos legais de produção da habitação por sua vez não têm resposta para os novos agregados familiares. No território são visíveis os problemas associados à falta de ordenamento, a marginalidade urbanística e as desigualdades na ocupação do espaço.

Os estudos sociológicos realizados na década de oitenta faziam referência aos clandestinos na cidade da Praia, mas sem aprofundar a questão. Segundo Jeanneret et al. (1980, pág.2), « les quartiers spontanés ont été issus de la migration d'une partie de la population des campagnes et des petites îles vers la ville. Il a été donc logique d'y retrouver les éléments caractéristiques de l'habitation rurale, influencés par les nouvelles contraintes de la ville. Parallèlement, le changement des conditions de vie a modifié les habitudes et les relations sociales de cette population. »

Les quartiers de l'habitat spontané regroupent fin des années soixante-dix plus de 30000 personnes, alors que la ville structurée, qui a été en baisse de croissance, a arrivée à 2.720 (4.050 en 1970). Ils ont été plus que double en 20 ans. Certains d'entre eux existent depuis 1930, d'abord par quelques maisons dispersées. Par rapport à la situation de 1960, les zones occupées se sont été fortement étendues et c'est depuis 1970 qu'on assisté au

²⁸ Entrevista ao Director de Infra-estrutura, Habitação e Ordenamento do Território, Fevereiro de 2011

phénomène de densification. L'extension des surfaces a été 39% pour 10 ans. La moitié des quartiers a été au-dessus de la moyenne et la croissance ont été de 45% à plus de 400%. L'autre moitié n'est dépassée pas 23%. Elles ont été respectivement absorbé $\frac{1}{3}$ et $\frac{2}{3}$ de l'augmentation de population (Jeanneret et al., 1979, pág.4).

A par destes estudos e perante o quadro herdado do período colonial no que respeita ao sector da habitação, o MALU desenvolveu estudos relativos a esta na referida década.

Segundo Miller et al. (1986, págs.13 e 34), a grande maioria das habitações que foram construídas na altura em Cabo Verde são as casas evolutivas unifamiliares, feitas por famílias a partir dos seus próprios recursos normalmente nos bairros espontâneos nos arredores de Praia e Mindelo. Segundo este autor, mesmo que se tenha considerado a habitação um dos problemas graves dos centros urbanos na altura, nos Planos de Desenvolvimento I/II não se deslumbrava uma politica de habitação. Esta política era feita com base em estudos, planos e programas que não serviam de guia para uma intervenção por serem incompletos ou inconsistentes. Isto demonstra que a problemática actual da habitação tem as suas raízes numa ausência de medidas e principalmente de um quadro geral de intervenção, pois a intervenção estatal no sector da habitação foi marcada por medidas pontuais.

Nesta linha de raciocínio, Paiva (1988, pág.89) afirma: “a crise da habitação não era um problema recente, mas a partir da independência e com o surto de desenvolvimento tem-se agravado, sobretudo em Santiago e S. Vicente. Era evidente que as necessidades de habitação não eram iguais em todas as ilhas. 80% das carências quantitativas concentravam-se na Praia e no Mindelo, cidades onde se estava a verificar uma crescente concentração demográfica, devido, por um lado, à intensificação do êxodo rural das populações que fugiam à seca e à baixa produção agrícola e, por outro lado, à fixação, junto do poder, dos funcionários administrativos, dos quadros das empresas, dos cooperantes e dos representantes diplomáticos. Dada a crescente procura de habitação, as rendas de casa subiam em fecho. Não era raro, um cooperante arrendar uma casa por 40 e mais contos cabo-verdianos (cerca de 363€), o que representa um sério entrave à sua fixação.”

É assim que, Paiva (1988, págs. 89 e 90) acrescenta: “qualquer plano de habitação para Cabo Verde teria de atender a estes dois estratos populacionais: um, as camadas sociais,

rurais e urbanas, de baixos rendimentos, habituadas a condições deficientes de alojamento; outro, os quadros dos diversos aparelhos institucionais que são, em qualquer parte do mundo, mais exigentes em termos de qualidade de “habitat”. Para o autor parece não ser fácil “definir qualquer política sem conhecer ao certo as carências habitacionais das populações e as suas reais condições de habitação. Em segundo lugar, parece haver a consciência de que os aglomerados urbanos não podem crescer de forma desordenada e espontânea, como até aqui tem acontecido, devendo obedecer a um planeamento urbanístico adequado.”

Este problema reportado na década de oitenta, ainda prevalece nos nossos dias, relativamente a acessibilidade da população aos programas de habitação. Miller et al. (1986, pág.36) afirmam: “em Cabo Verde, a grande maioria das casas possuídas pelas famílias de fracos recursos financeiros é construída pelos próprios proprietários e não pelo governo. Para melhor ou pior, este facto será sempre verdade”. O governo (durante os quinze primeiros anos, vigorou em Cabo Verde regime de partido único e na conjuntura da altura não existia a administração local politicamente instituída) simplesmente não foi capaz de implementar uma política de habitação e de solos de forma a resolver os problemas habitacionais do país.

Para além de mais, os programas implementados beneficiaram um pequeno grupo (ver a promoção pública do espaço urbano) e os poucos recursos canalizados para este sector não deram resposta a maioria da população que necessitava de uma habitação condigna. Neste contexto, Miller et al. (1986, pág.v) referem: “os planeadores da habitação devem ver não que tipo de casas os seus orçamentos podem financiar mas que tipo as pessoas de fracos recursos financeiros podem adquirir. Por outro lado, a promoção pública da habitação em Cabo Verde na altura tinha revelado números muito modestos (cerca de 4% do seu orçamento de investimento).”

Segundo MALU (1988, pág.2) “a situação habitacional do país era marcado por um défice estimado em 31000 fogos com maior incidência na capital do país.” Atendendo à projecção da população feita pelo PDU deveria ser construída entre 1980-1985 10.000 fogos para responder as tais carências. Mas está carência tem sido respondido à medida dos recursos das populações e pelos número evidenciados não tem sido o sector público a responder a este défice.

A resposta tem sido dada pela promoção espontânea e privada. Este modelo, em termos quantitativos, representa o grosso da produção habitacional no país. É normalmente, a autoconstrução em sistema evolutivo, financiada a partir das poupanças individuais ou familiares. Esta promoção gera o “grande” mercado informal da construção. A este modelo associa-se também a chamada “construção por administração directa”, envolvendo a camada social mais elevada, solvente ao regime de crédito actual e que, moralmente, produz habitação de estandarte relativamente elevado (MALU, 1988, pág.15).

Tendo em vista a elaboração de um plano nacional de habitação, as autoridades através do Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) em parceria com o Laboratório Nacional de Engenharia civil de Portugal (LNEC), elaboraram em 1997 um documento preparatório que não passou de mais um documento, pois ficou arquivado. No que respeita à questão da habitação e às áreas residenciais clandestinas a nível nacional, este documento refere:

- 85,5% das famílias viviam em habitações de carácter espontânea e evolutiva e 72,7% não dispunham nem de casa de banho nem de retrete;

- as populações que são atraídas para os núcleos urbanos não dispõem, em geral, de recursos monetários gerando-se uma situação de carência a todos os níveis que o mercado não consegue resolver. Assim, a falta de casas para essas populações assumia um carácter estrutural e estimava-se um défice entre 10.000 e 30.000 fogos, em 1990.

- carência dos fogos satisfatórios face a exigências predefinidas de habitabilidade bem como de acessibilidade a serviços e equipamentos urbanos.

Perante esta ineficácia do mercado em responder à questão da habitação, demonstrada pelo défice permanente de habitação, e a agravar este, encontra-se o processo de crescimento populacional e expansão do aglomerado. A produção informal do espaço urbano pela via da habitação ganha força na década de noventa.

Perante a problemática da habitação na Praia, o poder público está consciente que este continua a ser um sector por resolver. O Ministério da Habitação, Descentralização e Ordenamento do Território (MHDOT), apresentou em 2010 o Programa "Casa Para Todos". Este ministério entende que a habitação é uma necessidade primária das sociedades; seus problemas dizem respeito a todos, e em especial, ao sector público, a quem compete

organizar as condições para a democratização e equidade no acesso, particularmente aos estratos mais débeis ou de interesse social.

O referido programa refere que o défice habitacional na cidade da Praia era de 20092 fogos em 2008. Para os 35476 agregados familiares da cidade existiam 27542 edifícios (sendo 24789 exclusivamente de habitação e 2380 com a maior parte afectada pela habitação), sendo os de apartamentos predominante, 19938 (51,7% do total); os restantes 18390 são de moradia independente (INE, 2010). Isto confirma o défice de habitação e a subocupação de fogos pelos agregados familiares.

Para o Ministério da Habitação, Descentralização e Ordenamento do Território (2010, s/p), as causas que justificam o défice de habitação são as seguintes:

- ✓ **Ausência de uma abordagem estratégica da problemática da habitação**, que garanta a sua inclusão entre as prioridades das Políticas Públicas (pelos sucessivos governos e pelos municípios);
- ✓ **Acentuado défice de planeamento urbano**, gestão de solos e ordenamento do território (o acesso ao solo infra-estruturado é raro e caro);
- ✓ **Recursos do Programa de investimento para a habitação dispersos**, em várias instituições, projectos e programas sem integração que não produziram resultados visíveis;
- ✓ **Custos da construções elevadas**, que cresceram mais que o rendimento das famílias e em proporção muito superior à queda das taxas de juros para empréstimos à aquisição da habitação;
- ✓ **O arrendamento não é uma opção cultural** em Cabo Verde (apenas 13% das famílias) o que condiciona a promoção e afecta a mobilidade decorrente das dinâmicas económicas das regiões do arquipélago;
- ✓ **A legislação aplicável ao sector da habitação já não se adequa** à realidade económica e social, bem como aos desafios da habitação do país;
- ✓ **Cada vez é mais raro o acesso ao solo pela concessão pública** (aforamento ou compra), particularmente nos centros urbanos de maior crescimento;

- ✓ A aquisição de parcelas de terreno em **loteamentos irregulares**, a preços de solo infra-estruturado (introduz distorções no mercado fundiário);
- ✓ **Alta valorização do solo de uma maneira geral** (do urbano de forma mais acentuada), nos últimos anos, tanto por efeito da procura interna para habitação como pela indução do turismo.

O Programa "Casa Para Todos" preconiza como medidas para ultrapassar a presente situação e que por sua vez consiga reduzir o défice habitação, nomeadamente:

- ✚ política de responsabilidade, por outras palavras, a integração e mobilização dos diferentes níveis de poder e actores sociais com vista ao engajamento e contribuição de cada um na solução do problema da habitação deve constituir uma questão central da política de habitação;
- ✚ democratizar o acesso à terra, ou seja, disponibilizar solo, promover parcerias, recursos financeiros e incentivos para garantir o acesso generalizado ao solo urbanizado;
- ✚ alargamento do mercado de habitação, isto é, prover o mercado com moradias acessíveis aos extractos de menor renda;
- ✚ arrendamento, ou seja, criar legislação específica incentivadora do arrendamento e promover o mercado de arrendamento;
- ✚ recursos legais e institucionais, isto é, adequar a legislação à habitação, construção, planeamento urbano e gestão de solos, reorganizar os recursos institucionais de gestão do sector e estabelecer redes e parcerias.

O programa prevê como meta construir na cidade da Praia 1850 fogos até 2014 como medida para ultrapassar o défice de habitação na cidade, mas ficam por construir 18242 fogos para solucionar o défice. A proposta prevê que os fogos a serem construídos sejam distribuídos pelas seguintes classes e atendendo aos critérios de rendimento dos agregados (Quadro X). As seguintes:

- **Classe beneficiária A** - composta por cidadãos cujo limite de rendimento mensal bruto do agregado familiar não ultrapasse os 40 contos (363€);

- **Classe beneficiária B** - composta por cidadãos cujo limite de rendimento mensal do agregado familiar bruto seja superior àquele definido para a classe beneficiária A e não ultrapasse os 100 contos (907€);
- **Classe beneficiária C** - composta por cidadãos cuja renda mensal do agregado familiar bruta seja superior àquelas definidas para as classes beneficiárias A e B e não ultrapasse 180 contos (1633€).

Quadro X - nº de fogos a ser construído entre 2010-2014

Classes	Classe A	Classe B	Classe C
Nº de fogos	750	750	350

Fonte: PCT- MHDOT, 2010

O programa contempla numa primeira fase a construção de 60 fogos para agregados familiares com rendimento entre 40 contos (363€) e 80 contos (726€) na cidade da Praia, iniciada em Dezembro de 2010.

O programa apresentou uma visão clara do problema da habitação e a sua associação à questão dos solos urbanizados, a deficiência do planeamento e ordenamento do território. Este procura em quatro anos reduzir 20% de défice de habitação da Praia. Pelas perspectivas expostas dos primeiros fogos a ser construído e os rendimentos abrangidos entendemos que não resolverá o problema de habitação da camada insolvente no limiar da pobreza. O preço de comercialização dos fogos não se coaduna com os rendimentos destes, na sua maioria ligados ao sector informal e de rendimentos variáveis. Por outro lado, o programa é titulado pela imobiliária pública e a compra dos fogos implica que os beneficiários tenham acesso ao crédito bancário (Quadro XI).

Quadro XI – Preço de venda dos fogos para as classes A e B.

Tipologia	T1	T2	T3
Área (m ²)	50	70	85
Preço Máximo Venda (em contos)	2250	3150	3825

Fonte: PCT- MHDOT, 2010

O estudo feito e o programa apresentado mostra que o acesso ao solo infra-estruturado na cidade continua a ser desigual e o planeamento não consegue dar resposta a este problema. Apresenta um conjunto de incentivos fiscais às empresas com vista à urbanização de solos e ao mesmo tempo levanta a necessidade de criação de instrumentos legais ligados ao sector da habitação, principalmente social. Este visa em si criar um mecanismo de parceria entre o Estado (diferentes organismos públicos ligados a habitação), as empresas de construção, a banca, cooperativas e ONGs permitindo que os cidadãos tenham oportunidade de acesso a habitação pela via de candidatura a este. O Estado através do IFH efectuará a comercialização dos fogos das três classes. Por outro lado, tem incentivado a banca a incluir no acesso ao crédito os estratos de rendimentos baixo.

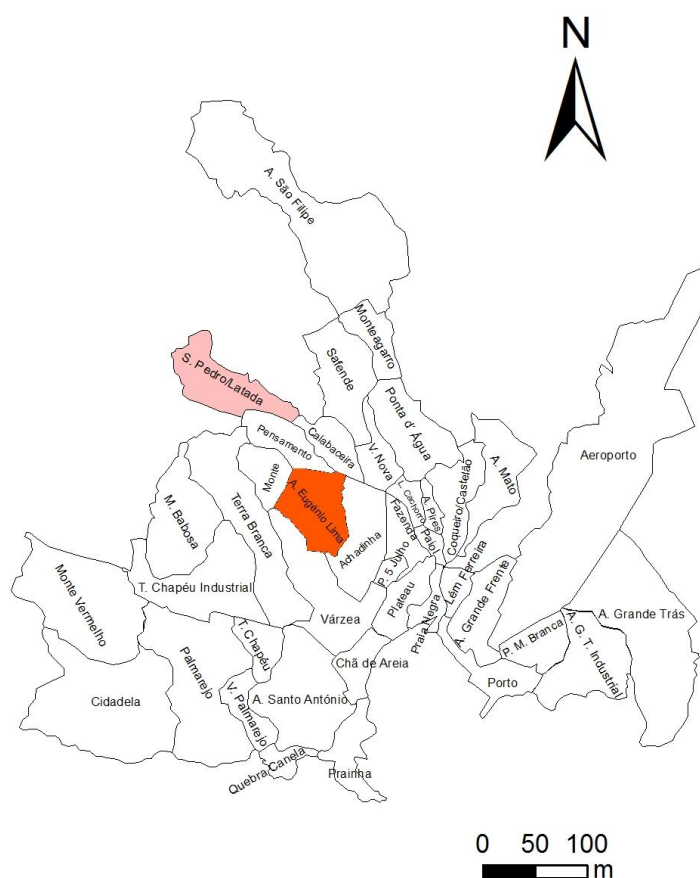
Cap. IV

Estudo de casos: As áreas
residenciais clandestinas de
Latada e Achada Eugénio
Lima Trás

4.1. Localização geográfica e características das áreas residenciais

As áreas residenciais de São Pedro e Latada situam-se na parte norte da cidade, fazendo fronteira a oeste e norte com as áreas rurais do concelho da Praia, a sudoeste com Pensamento e a sul com Calabaceira. Achada Eugénio Lima localiza-se na parte noroeste e é limitado pelas áreas residenciais de Monte Pensamento e Pensamento, Achadinha, Calabaceira e Várzea (fig.20).

Fig.20 - Localização de São Pedro/Latada e Achada Eugénio Lima na cidade da Praia



Fonte: autoria do autor

São Pedro e Latada constituem dois núcleos habitacionais que cresceram ao longo da ribeira de Trindade e da estrada de acesso à Trindade. As duas áreas residenciais encontram-se em franco processo de densificação das construções clandestinas inacabadas que dominam a paisagem.

As áreas residenciais de São Pedro e Latada apresentam uma área de 38,57 ha, estando já ocupada 50% dos terrenos por construções de génese ilegal, 40% em fase de ocupação e apenas 10% de terrenos livres⁽²⁹⁾. A população residente em 2000 era de 1676 indivíduos e ocupavam 377 alojamentos, dos quais 117 moradias inacabadas. Apenas São Pedro possuía algumas infra-estruturas como rede de electricidade e água, bem como equipamentos de saúde e ensino. A morfologia de São Pedro e Latada diferenciam-se, enquanto na primeira predomina a situação de vale, a segunda encontra-se sobre rechãs de vertentes com declive pouco acentuado e a jusante do Monte Gonçalo Afonso. Os arruamentos não são pavimentados em Latada enquanto em São Pedro apenas troços de algumas artérias. Nas duas áreas residenciais predominam a planta irregular em virtude da ocupação desordenada do espaço. As ruas são estreitas e tortuosas de traçado anárquico e entre o casario existem travessas, escadarias de pedra solta e becos sem saída (ver anexo II).

A área residencial de Latada surgiu na década de setenta e até a década de oitenta apenas duas dezenas de habitações ocupavam a colina por cima da ribeira. No censo de 1980 era agregado a São Pedro e incluída na área administrativa da cidade.

A área residencial de Achada Eugénio Lima é mais antiga pois a sua formação data da década de sessenta. A primeira construção foi do Sr. Eugénio Lima pela qual ficou conhecida a achada (ver anexo II). Actualmente achada é formada pelas áreas residenciais de Eugénio Lima Frente núcleo mais antigo e Eugénio Lima Trás núcleo em formação desde 1990.

As duas áreas residenciais de Achada Eugénio Lima perfazem uma área de 42,11 ha, sendo 40% encontrava-se ocupada, 50% em fase de ocupação e somente 10% do terreno estava livre⁽³⁰⁾. A população residente era na ordem dos 6810 habitantes e ocupavam 1617 alojamentos, dos quais 565 moradias inacabadas. A área residencial Achada Eugénio Lima possui algumas infra-estruturas, como rede viária, água e electricidade quase exclusivo do sector designado de Eugénio Lima Frente com aspecto urbano consolidado em resultado das intervenções feitas pelo município. O sector de formação mais recente, designado de Eugénio Lima Trás, desenvolveu-se de forma espontânea e irregular. A morfologia de Achada Eugénio Lima é um planalto evidenciada no seu nome e entre os dois núcleos habitacionais que a

²⁹ Proposta de PDM de 2008

³⁰ Idem

formam encontra-se um vale estreito de confluência das linhas de água. Os arruamentos são pavimentados com paralelepípedos de basalto no núcleo da frente e a malha urbana das duas é irregular em resultado da ocupação anárquica e desordenada do espaço. Os edifícios estão construídos em cima uns dos outros, as vias internas são estreitas, tortuosas e acabam na sua maioria em becos sem saída. As ruas formam um labirinto, por vezes com travessas apertadas que impedem ou dificultam a circulação de veículos (ver anexo II).

Eugénio Lima Trás e Latada desenvolveram-se em áreas próximas a aglomerados populacionais com densidades de ocupação elevada. A ocupação de Latada foi feita primeiramente por população anteriormente residente nos concelhos de São Domingos e São Miguel e povoados rurais do concelho da Praia e posteriormente por naturais dos outros concelhos (fig.21). Pelo contrário, os primeiros ocupantes de Eugénio Lima Trás são originários na sua maioria dos concelhos de Ribeira Grande de Santiago, São Domingos, da própria cidade (exclusivamente de Eugénio Lima Frente) e posteriormente dos outros concelhos e ilhas do arquipélago (fig.22).

Fig.21 - Residência anterior dos agregados familiares de

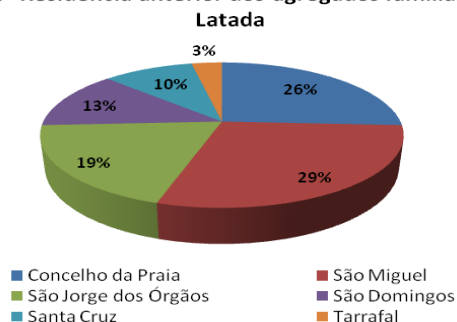
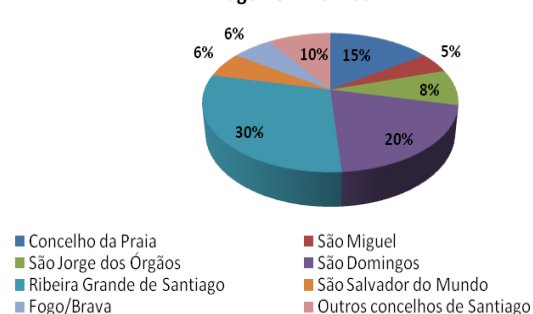


Fig.22 - Residência anterior do agregado familiar em



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Os equipamentos existentes na área residencial de Latada são exclusivamente de tipo comercial, nomeadamente duas mercearias e um estabelecimento de venda de gás butano. Pelo contrário, Eugénio Lima Trás possui um centro comunitário (um infantário, sala da associação de jovens e de moradores), cinco mercearias, dois botequins, uma oficina de reparação de automóvel e uma carpintaria. Estas duas últimas funcionam em divisões construídas para garagem.

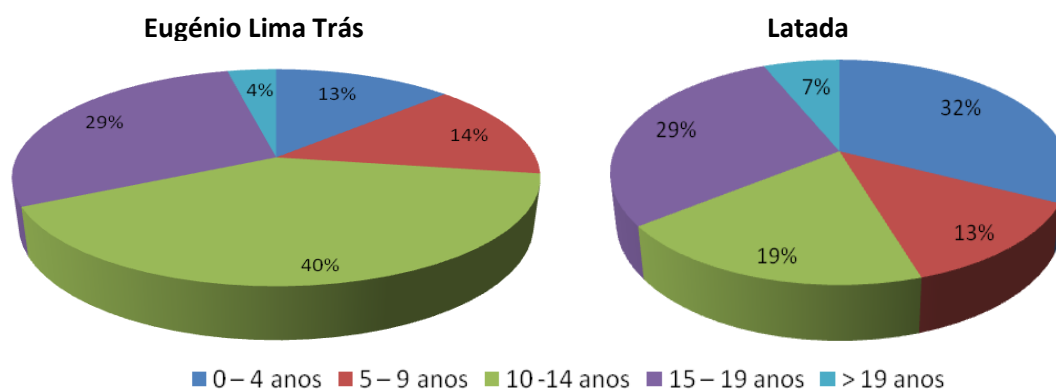
A população de Latada utiliza os equipamentos situados em São Pedro, como sendo a escola do EBI, o infantário, o posto sanitário, o fontanário público e o único espaço de lazer (campo de terra batida). Em Eugénio Lima Trás a situação não é diferente, todos os equipamentos públicos (esquadra policial, escola do EBI e placa desportiva) situam-se em Eugénio Lima Frente ao longo da rua principal.

As linhas de transportes públicos não percorrem as ruas internas destas áreas residências. No Caso de São Pedro e Latada termina no largo da mercearia São Pedro, e onde acaba a via calçetada de acesso a área. Em Achada Eugénio Lima finaliza no largo em frente a esquadra da polícia. Os residentes referiram que quando recorrem aos táxis muitas vezes são obrigados a descer onde termina a via calçetada da área residencial ou nas áreas residências próximas às suas, pela ausência de pavimentação das ruas.

4.2 Evolução da ocupação clandestina do espaço em Latada e Eugénio Lima Trás

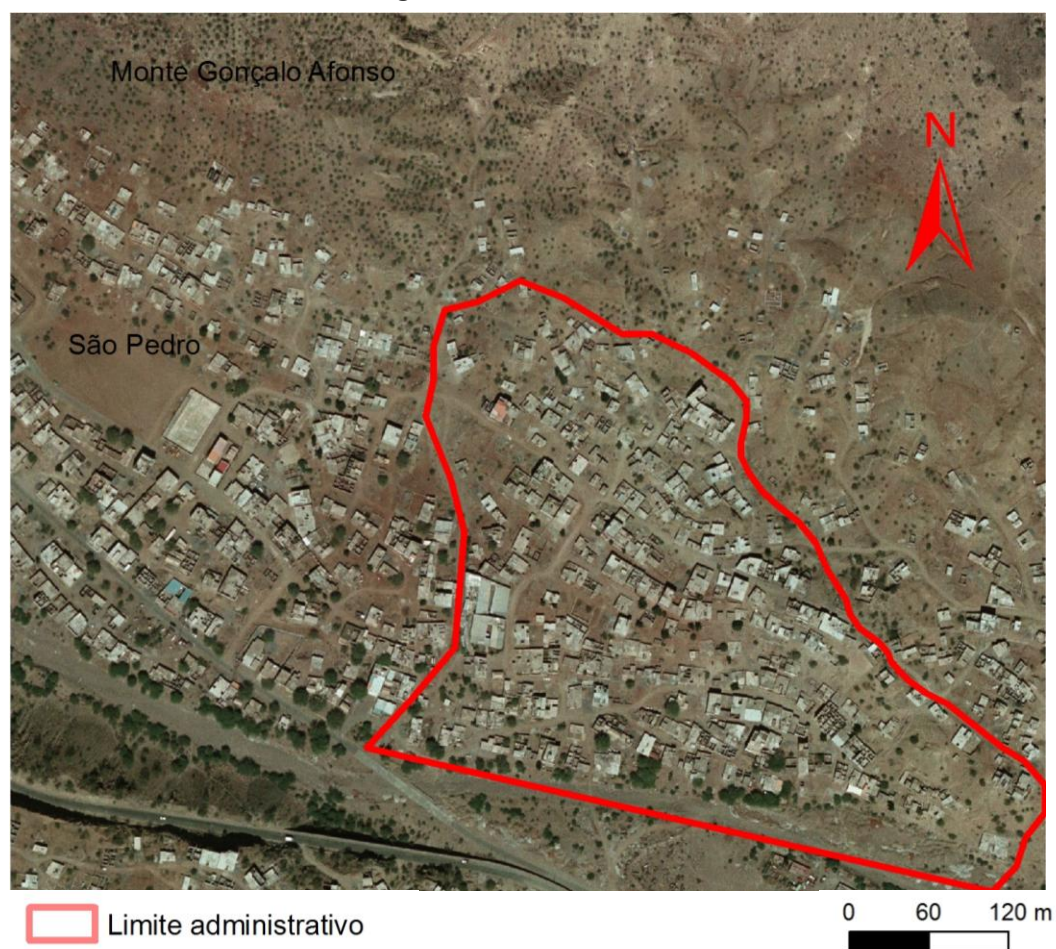
A evolução da ocupação do espaço apresenta algumas diferenças nas duas áreas residenciais. Latada apresenta uma percentagem ligeiramente superior de construções antes de 1991 (fig.23). Os edifícios mais antigos são construções tipo tradicional (duas divisões feitas de pedra basáltica, com uma porta ao meio, duas janelas laterais e cobertas de telhas) na frente do lote e ainda hoje permanecem assim. Nos quintais destas construções tradicionais foram edificados novas divisões em tijolos (casa de banho e cozinha). Estes alojamentos pertencem aos agregados familiares constituídos por aposentados ou reformados.

Fig.23 - Ano de construção do alojamento pelo chefe de agregado familiar



As primeiras construções na área residencial de Latada (fig.24) ocuparam a parte de frente da colina mais próxima do caminho pedonal que faz a sua ligação com Pensamento e São Pedro embora tivessem aparecido também algumas construções dispersas na parte mais a norte.

Fig.24 – Área residencial de Latada



Fonte: DGCEC, 2010

No período entre 1995 e 2003 intensificou-se a ocupação da frente da colina, bem como da parte norte. Por outro lado, verificou-se também a sua junção com área residencial de São Pedro pela densificação da ocupação a sudoeste (fig.24). A ocupação do espaço densifica-se na parte sul e as construções clandestinas expandem-se em direcção a norte até próximo da vertente do Monte Gonçalo Afonso (fig.24). Entre 2004 e 2010 foram construídas

32% do total das construções clandestinas existentes em Latada e na primeira década deste século 45% do global edificado clandestinamente em Latada (fig.23).

As primeiras construções da área residencial de Eugénio Lima Trás (fig.25) surgiram na periferia da área ocupada por Eugénio Lima Frente e ao longo do caminho pedonal em direcção à rotunda. As construções de tipologia tradicional não existiam e apenas 4% dos alojamentos foram edificados antes de 1990 (fig.23). Os primeiros alojamentos clandestinos em Eugénio Lima Trás foram construídos pelos residentes nas divisões alugadas em Eugénio Lima Frente. Nesta fase, assistiu-se à delimitação e ocupação do lote com a primeira divisão da moradia.

Fig.25 – Área residencial de Eugénio Lima Trás



Fonte: DGCEC, 2010

Entre 1994 e 2003 intensifica-se a ocupação dos terrenos nesta faixa contígua à Eugénio Lima Frente na parte este da área residencial. Neste período, as construções foram

feitas sobretudo por migrantes rurais, que fizeram a transição entre a divisão alugada em Eugénio Lima Frente ou a casa do meio rural para o seu próprio alojamento nesta área residencial. Estes novos residentes construíram quase exclusivamente em lotes comprados e pertencentes a moradores de Eugénio Lima Frente (fig.25).

Em 2003, os lotes vazios na parte este e norte estavam totalmente ocupados com as primeiras divisões dos alojamentos. A edificação na área residencial progride então com a ocupação a oeste e a sul (fig.25). Nesta área residencial, poucas são as habitações edificadas em zonas de risco.

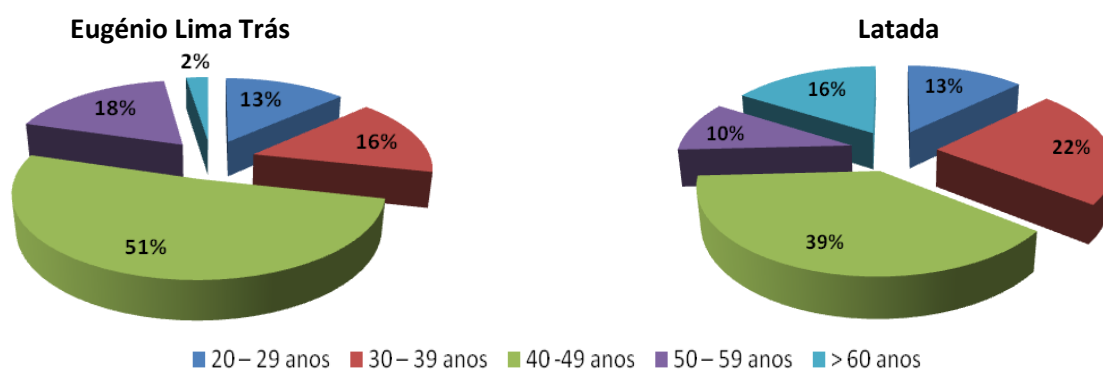
Entre 2004 e 2010 foram edificadas 13% do total das construções clandestinas existentes em Eugénio Lima Trás que na primeira década deste novo século totalizavam 27% do global de alojamentos ilegais da área residencial (fig.23).

Atendendo às idades das habitações referidas pelos chefes de agregados familiares, em Eugénio Lima Trás foram feitas 67% das construções clandestinas entre 1996 e 2010 e neste mesmo intervalo de tempo em Latada foram edificadas 64% do total dos alojamentos existentes na área residencial (figs. 23). Perante os números, é evidente que a produção clandestina do espaço urbano na capital cabo-verdiana teve o seu apogeu neste intervalo de tempo.

4.3 Características sócio-económica dos agregados familiares

A estrutura etária dos chefes de agregados familiares entrevistados é dominada pelo grupo etário entre os 40 - 49 anos. Em Eugénio Lima Trás 51% estão nesse grupo e 39% em Latada. Estes são os que há mais tempo construíram as suas habitações nas referidas áreas residenciais. Na segunda posição temos o estrato etário dos 30-39 anos e os agregados familiares chefiados por indivíduos com mais de 60 anos que são menos em Eugénio Lima Trás do que em Latada (figs.26). Estes dados confirmam e traduzem a diferença na época de formação dos aglomerados.

Fig.26 Estrutura etária dos chefes de agregados familiares



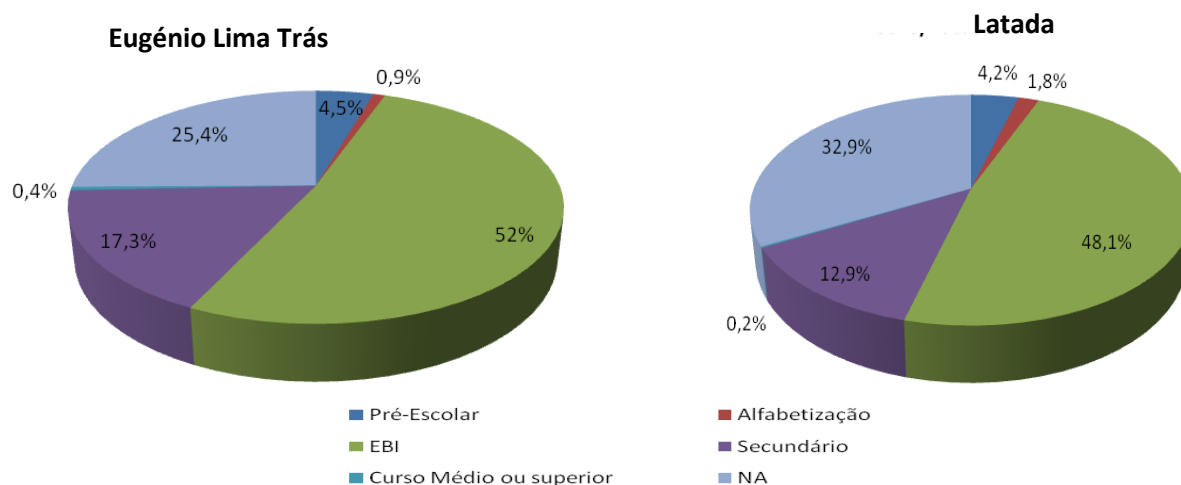
Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

No que respeita a população activa, poucas são às mulheres que não exercem actividades fora do lar. Os chefes de agregados familiares masculinos exercem na sua maioria profissões do sector da construção civil, motoristas, escalões baixo da função pública (ajudantes gerais, cobradores municipais e outros). As mulheres que chefiam os agregados familiares, na sua maioria acumulam a função de doméstica e vendedeiras ambulantes ou nos mercados municipais e escalões baixo da função pública. Na área residencial de Eugénio Lima Trás encontrámos alguns chefes de agregados familiares dos escalões intermédios da função pública (professores do Ensino Básico).

Relativamente ao nível de escolaridade da população nas duas áreas residenciais, a maioria possuía apenas o EBI (6 anos de escolaridade), havendo também um peso significativo daqueles que tinham o secundário (7 a 12 anos de escolaridade), geralmente os

membros jovens dos agregados familiares. Intimamente relacionada com este baixo nível de escolaridade estão as categorias profissionais da população activa (figs.27).

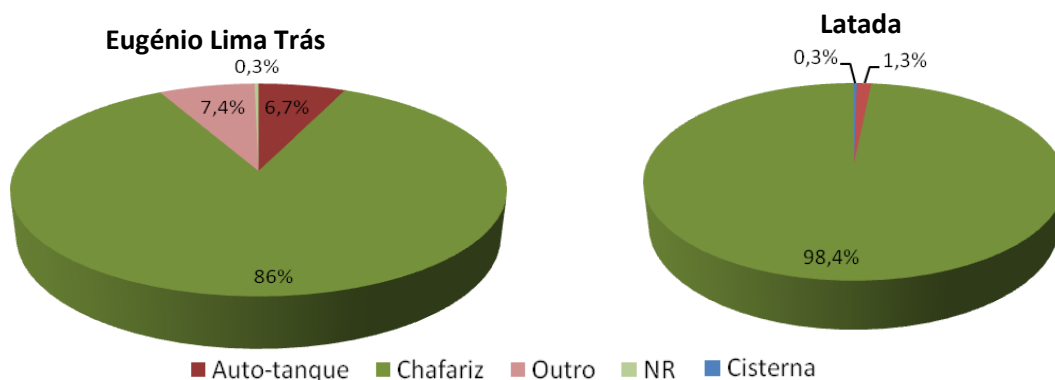
Fig.27 Nível de instrução da população



Fonte de informação: Censo 2000

Quanto ao abastecimento domiciliário de água da rede pública é muito reduzido nas duas áreas residenciais e mais de dois terço dos agregados familiares abastecem-se com água dos fontanários públicos (fig.28). Alguns chefes de agregados familiares apontaram a demora no despacho do pedido, o custo excessivo da ligação variando entre os 30 contos [272€] e os 70 contos [635€] para não possuírem ainda água canalizada nos alojamentos. Os residentes das duas áreas residenciais que têm depósitos na cobertura das habitações abastecem-se deste liquido precioso através dos camiões auto-tanque.

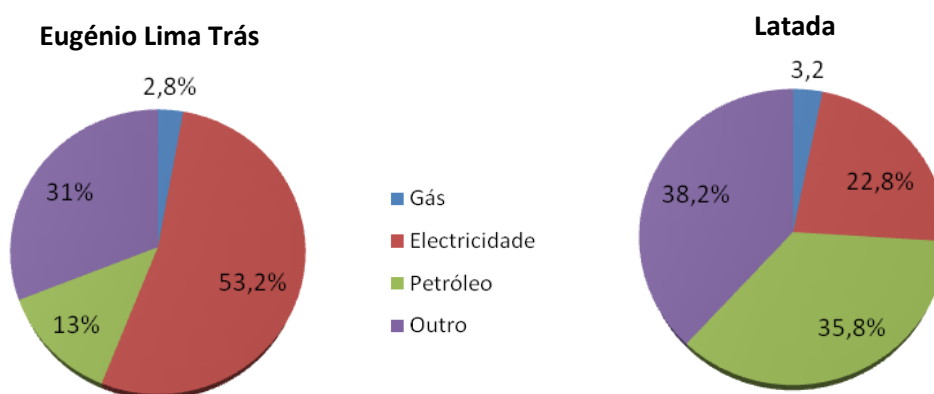
Fig.28 Modo de abastecimento de água



Fonte de informação: Censo 2000

O fornecimento de electricidade é também um dos problemas considerados pelos chefes de agregados familiares entrevistados. Apesar de quase todos os edifícios residenciais a possuírem, ela é maioritariamente clandestina (fig.29). Os residentes consideram que o roubo de electricidade constitui um problema preocupante e mais visível na época das chuvas pela exposição a nu da rede subterrânea ilegal, o que origina acidentes frequentes (ver anexo II). Por outro lado, a luz eléctrica é muito fraca à noite e impede a ligação simultânea de mais do que um electrodoméstico. Por isso, são frequentes os curto-circuitos, pela sobrecarga das subcentrais de distribuição, e apagões nas áreas residenciais.

Fig.29 - Fonte de energia utilizada na iluminação dos alojamentos



Fonte de informação: Censo 2000

Quanto ao saneamento o panorama é desolador. Em Eugénio Lima Trás existe um depósito de resíduos sólidos colocado pela autarquia e no caso de Latada deitam o lixo nos edifícios abandonados e em construção ou queimam-no. No geral, as casas onde existe casa de banho dispõem de fossas sépticas; nos outros casos despejam-se os detritos na ribeira, uma vez que o sistema colector de esgotos não passa nas áreas residenciais clandestinas. Os residentes na sua maioria recorrem ao sistema de céu aberto para as águas sujas resultantes da lavagem de roupa e da cozinha (Quadro XII).

Quadro XII – Modo de evacuação das águas residuais e presença de casa de banho/retrete nos alojamentos dos agregados familiares

	Modo de evacuação das águas residuais						
	Achada Eugénio Lima						
Casa de banho e retrete	Total	Fossa séptica	Rede de esgotos	Redor da casa	Natureza	Outro	NA
Total	1617	150	0	1178	262	21	6
Casa de banho com retrete	522	135	0	314	71	1	1
Casa de banho sem retrete	53	0	0	45	8	0	0
Retrete/latrina	2	0	0	1	1	0	0
s/cb, s/ ret,s/latr	1029	13	0	813	182	19	2
NA	11	2	0	5	0	1	3
São Pedro/Latada							
Casa de banho e retrete	Total	Fossa séptica	Rede de esgotos	Redor da casa	Natureza	Outro	NA
Total	377	9	0	352	15	0	1
Casa de banho com retrete	37	5	0	29	2	0	1
Casa de banho sem retrete	20	0	0	20	0	0	0
Retrete/latrina	1	0	0	1	0	0	0
s/cb, s/ ret,s/latrina	319	4	0	302	13	0	0
NA	0	0	0	0	0	0	0

Fonte de informação: Censo 2000

4.4 Produção informal do espaço urbano - casos estudados: Latada e Eugénio Lima Trás

4.4.1 Construção clandestina

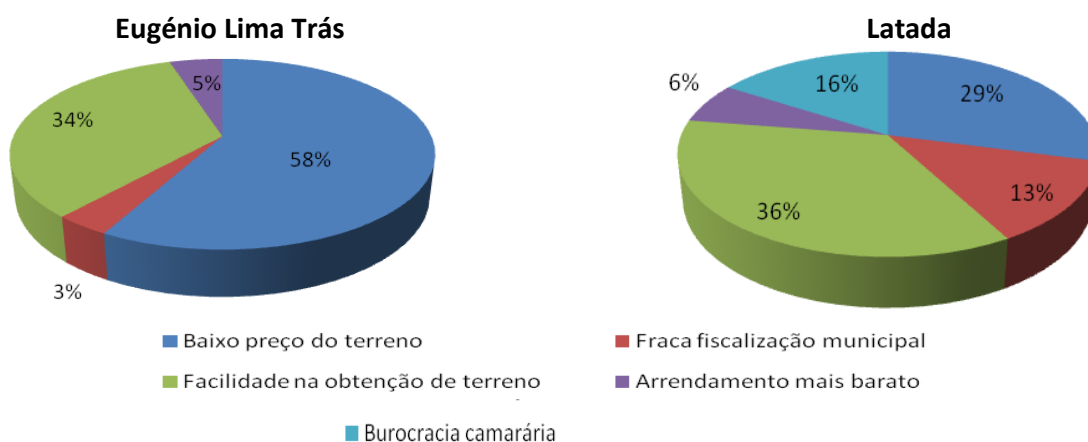
Nas duas áreas residenciais, o processo de construção clandestina resultou do loteamento espontâneo, mas com diferenças no processo de posse dos lotes. Em Eugénio Lima Trás assistiu-se depois de 1990 à delimitação dos lotes na maioria por residentes da parte de frente da achada e que aproveitaram a passividade das autoridades para comercializarem estes aos residentes oriundos do meio rural. Por isso, nesta e noutras áreas de cidade a figura do loteador único não aparece no processo. Antes da independência áreas da urbe como Achadinha foram loteados pela família Fonseca e outras pelo Sr. Fernando Sousa que se tornaram grandes proprietários-loteadores, mas são excepções. A dimensão dos lotes é difícil de determinar pela natureza do processo, mas segundo os residentes em Eugénio Lima foi delimitada na perspectiva da construção de uma moradia, portanto 100m².

No processo de loteamento espontâneo da Praia assistiu-se também ao espírito de solidariedade entre a população. Estes passam informações sobre os terrenos onde o loteamento espontâneo se encontra em curso, e não ocupam mais do que dois lotes (um

para ele e outro para familiares), pois entendem que os outros têm necessidade de habitação própria e encontram-se na mesma situação de precariedade habitacional. A marcação do lote é feita com cal, estacas de madeiras ou simplesmente com pedras para a sua identificação. Os terrenos ocupados são posteriormente comercializados por aqueles que não têm interesse em construir porque pretendem emigrar ou então para obter rendimentos para concluir a habitação iniciada.

O preço dos terrenos e a facilidade na sua obtenção são apontados por 92% dos chefes de agregados familiares entrevistados em Eugénio Lima Trás e por 65% dos de Latada como sendo os dois factores que os levaram a optar pela construção clandestina (figs.30). Em ambas as áreas residenciais, os loteadores espontâneos delimitaram os lotes e posteriormente fizeram a sua venda por preços muito abaixo dos do mercado. As deficiências da fiscalização municipal facultaram a intensificação das construções clandestinas, sendo este factor mais referido em Latada, área residencial mais periférico.

Fig.30 Razões pela construção ou arrendamento



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

O preço dos lotes foi progressivamente variando em função do ano de aquisição. Eugénio Lima Trás teve a sua ocupação a partir de 1990, nos terrenos adquiridos até 1995, os preços variavam entre os 7 contos (63€) e os 40 contos (362€). Entre 1995-2000, os preços aumentaram substancialmente, chegando a atingir valores entre 20 (181€) e 50 contos (454€). Os preços dos terrenos a partir do ano de 2001 estavam acima dos 50 contos (454€) e atingindo os 80 contos (726€) por lotes. Outro aspecto a salientar em Eugénio Lima, é o facto

de ser uma achada (planalto) não muito distante do centro da cidade o que impulsionou uma elevada procura de lotes (Quadro XIII). Os compradores dos terrenos tinham a consciência que se trata de uma transacção ilegal, mas o respeito pela posse confirmada pelos vizinhos e eventuais conflitos fizeram-nos optar pela compra, em vez da ocupação.

Quadro XIII – Condições de titularidade dos lotes

	Eugénio Lima Trás		Latada	
	F.	%	F.	%
Comprado	47	60%	11	39%
Cedido	6	8%	7	25%
Ocupado	25	32%	10	36%
Total	78	100%	28	100%

Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Em Latada a ocupação espontânea dos lotes é mais significativa e as primeiras construções foram iniciadas antes de 1990 (Quadro XIII). Nos terrenos adquiridos na última década do século passado os preços variavam entre os 5 contos (45€) e 20 contos (181€). Depois de 2000, intensificou-se a procura e os preços aumentaram significativamente, atingindo valores próximos dos 70 contos (635€). Os lotes cedidos por familiares têm peso importante em relação ao total (Quadro XIII).

A situação fundiária nas áreas residenciais clandestinas é marcada pela apropriação indevida dos lotes pelos construtores e vendedores. Em ambas as áreas residenciais a propriedade da habitação é dominante, sendo 91% em Eugénio Lima Trás e 90% em Latada, o que comprova o desejo pela habitação própria nas áreas residenciais clandestinas. A opção pelo arrendamento está relacionada com dificuldades financeira, em virtude do desemprego, separação conjugal e os baixos níveis salariais. Na sua grande maioria, os inquilinos ocupam partes de moradias e em Eugénio Lima Trás chegámos a entrevistar um chefe de agregado familiar num edifício de três pisos e dividido para 12 agregados que partilham uma cozinha e sanitários em cada piso. Nas áreas residenciais clandestinas começam a desenvolver à construção em altura, em que os pisos superiores ou edifícios inteiros são subdivididos para arrendamento.

4.4.2 Processo construtivo

A construção é normalmente faseada e com ritmos diferentes, conforme a disponibilidade financeira do agregado familiar e o tempo disponibilizado pelos vizinhos na construção ou orientação das tarefas (Quadro XIV). Em Eugénio Lima Trás aproveitaram os fins-de-semana e o período entre as 17h e as 19h durante a semana para construir iludindo a forte fiscalização. Por seu lado, os proprietários de Latada construíram durante muitos anos a qualquer hora do dia, por ser mais escondido e menos frequente a acção da fiscalização na área. A situação alterou-se depois de 2009 com uma maior fiscalização que obrigou a que as construções fossem feitas durante a semana no final da tarde e aos domingos depois das 10 horas.

Quadro XIV - Intervenientes no processo construtivo

	Eugénio Lima Trás		Latada	
	F.	%	F.	%
Familiares, amigos e vizinhos	36	44%	20	69%
Mão-de-obra contratada	28	35%	5	17%
Ambas as situações	17	21%	4	14%
Total	81	100%	29	100%

Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Embora o “djunta-môn³¹”, seja predominante, não significa que não seja também frequente o recurso à contratação de operários especializados, para realizar parte ou partes da obra (acabamentos, cobertura e outros). Os que não tinham residência na cidade, familiares ou emigrados pagaram mão-de-obra (Quadro XIV). O “djunta-môn” permitiu poupar e canalizar recursos financeiros para os materiais de construção.

Quanto ao tempo que medeia entre o início da construção e a ocupação da parte construída, é quase imediata, sendo na maioria dos casos inferior a um ano. Em ambas as áreas residências, os agregados familiares passaram a residir em uma ou duas divisões mesmo sem ter os acabamentos interiores concluídos (figs.31). O prolongar do tempo de construção até se ter uma moradia explica-se pelas fracas disponibilidades financeiras dos

³¹ “Djunta-môn” é um processo de inter-ajuda entre vizinhos, familiares e amigos na construção das habitações em Cabo Verde.

agregados familiares. O processo construtivo só é possível pelo facto de existir o “junta-môn” entre os operários da construção civil. Os proprietários que possuem maior aforro encomendaram projectos de arquitectura aos desenhadores da cidade e regra geral são cidadãos emigrados ou então têm familiares deste ramo profissional.

Fig.31 Modelo de construção habitacional



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

O capital investido na construção da habitação resultou não só dos rendimentos próprios, mas também de apoios de familiares emigrados. Muitos dos chefes dos agregados familiares aplicam na construção das suas habitações a poupança informal (conhecida por “totocaixa”³², muito comum na sociedade praiense, principalmente entre os comerciantes informais) e apoios de organizações não governamentais (Quadro XV). No caso dos funcionários públicos recorrem a pequenos empréstimos na Caixa Económica de Cabo Verde que variam entre os 100 contos (907€) e os 400 contos (3629€) para edificarem uma ou duas divisões.

³² Totocaixa é uma forma de poupança informal existente nas ilhas de Cabo Verde e com maior predominância nos centros urbanos. Os cidadãos constituem um grupo, cujo número de elementos é variável, mas regra geral são 12 pessoas que diariamente, semanalmente ou mensalmente entregam a um dos elementos (recebe a designação de caixa e se trata de uma pessoa credível perante os restantes elementos do grupo) uma quantia estipulada. Esta quantia varia consoante as capacidades financeiras dos constituintes do grupo. No final do mês um dos elementos do grupo recebe a quantia acumulada e este processo percorre todos os meses seguintes até que o último elemento do grupo receba à sua respectiva quantia. A quantia entregue à caixa pode variar entre os 50 escudos (45 centimos) diários, 200 escudos (1.81€) ou 500 escudos (4.54€) semanais. Os grupos constituídos por pessoas de maiores posses pode ir até 10 contos mensais (90.72€).

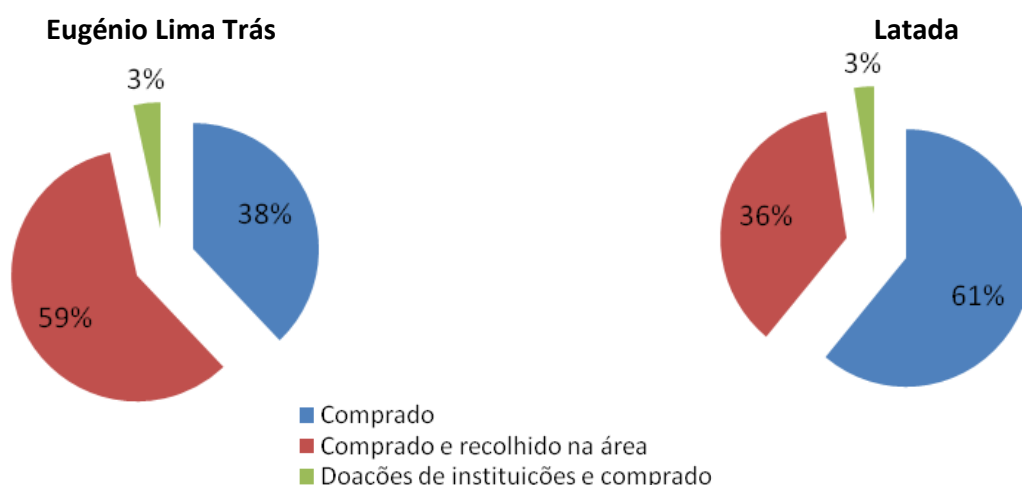
Quadro XV- Origem do capital investido na construção da habitação

	Eugénio Lima Trás		Latada	
	F.	%	F.	%
Rendimentos próprios	47	61%	19	66%
Rendimentos próprios e apoio de familiares	15	20%	6	20%
Rendimentos próprios e apoio de ONG	8	10%	2	7%
Empréstimos	7	9%	2	7%
Total	77	100%	29	100%

Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Os materiais empregues na habitação provieram não só da aquisição, mas também da apanha do cascalho e areia depois da época da chuva nas ribeiras próximas às áreas residenciais. Em alguns casos doações de empresas, para qual os operários prestavam serviços, mas também de instituições que apoiam a camada mais vulnerável da população na melhoria das suas condições de habitabilidade são expressivos (figs.32). Ambas as situações permitiram aos chefes de agregados familiares canalizarem recursos financeiros para outros materiais de construção ou pagamento dos operários contratados.

Fig.32 Origem dos materiais de construção empregues na habitação



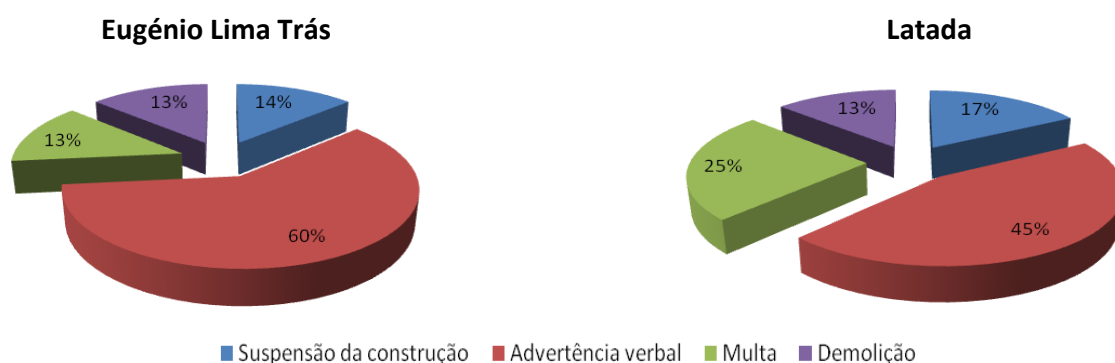
Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

4.4.3 Relação com a Câmara Municipal

Para os chefes dos agregados familiares, a relação com o município foi sempre pouco aberta, no que diz respeito aos processos de legalização, licenciamento e atribuição dos lotes.

A actuação da fiscalização foi diferente nas duas áreas residenciais. Enquanto que, em Eugénio Lima Trás 69% dos chefes agregados familiares afirmam que foram abordados pelos fiscais, em Latada, menos de metade, isto é, 43% foram interpelados por estes. Na maior parte dos casos, os fiscais aplicaram advertência verbal ou suspensão da construção, mediante a ida dos proprietários das construções clandestinas aos serviços municipais para regularizar a situação e posteriormente continuar com a construção da moradia (figs.33). Perante os fiscais, os proprietários das construções clandestinas utilizam argumentos sócio-económicos (pobreza, desemprego e dificuldades financeiras) para evitar medidas mais drásticas (multa e demolição).

Fig.33 Medidas adoptadas pela fiscalização



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

As multas e demolições foram aplicadas mais em Eugénio Lima Trás e mesmo assim, as autoridades não conseguiram sustentar a intensificação das construções clandestinas (figs.33). Perante estas medidas, os proprietários optam por construir em períodos de ausência de fiscais nas áreas residenciais ou nas campanhas eleitorais em que as autoridades são mais benevolentes.

Segundo os entrevistados, ultimamente as autoridades têm demolido os conhecidos cubos (a primeira divisão toma a forma deste sólido geométrico – ver anexo II) e retiram os

proprietários à força dos alojamentos. Por isso, não arriscam construir e não notámos o erguer de construções recentes em Eugénio Lima Trás. Em Latada a situação é diferente e assistimos ao erguer das construções no final da tarde na parte mais recôndita da área residencial.

Alguns dos proprietários pediram a regularização da situação, mas pela lentidão do processo ou pelo custo excessivo a pagar pela documentação da casa (planta de localização) desistiram e prosseguiram com as construções. Pelo contrário, houve proprietários com mais posses que efectuaram livremente a legalização pela necessidade de aceder à rede pública de eléctrica ou de água. Ainda outros proprietários referiram que numa das campanhas eleitorais foi facilitada a legalização. Também constatámos no terreno, em entrevistados da mesma rua que houve proprietários que tentaram legalizar as habitações, mas essa foi recusada por a área não ser urbanizada. Em Latada, os entrevistados referiram que pelo facto das suas habitações não constarem na cartografia municipal (a CMP usava a planta de 2003 e muitas das construções foram feitas posteriormente) os seus pedidos de legalização foram rejeitados na Divisão de Urbanismo da CMP (Quadro XVI).

Quadro XVI - Situação jurídica actual das habitações

	Eugénio Lima Trás		Latada	
	F.	%	F.	%
Legalizado	21	28%	8	28%
Ilegal	28	36%	17	59%
Pedido de legalização	27	35%	3	10%
Não sabe	1	1%	1	3%
Total	77	100%	29	100%

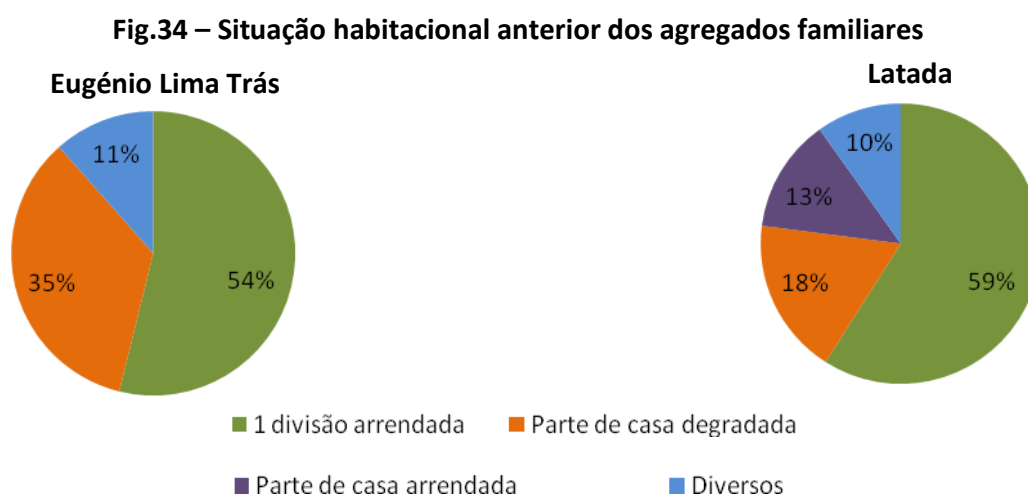
Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Outro aspecto a salientar, é o facto da legalização contemplar apenas moradias e não parte de casas. No caso de Latada a ilegalidade mantém-se porque os agregados familiares residiam na sua maioria em casas ainda não acabadas (Quadro XVI).

4.4.4 Situação habitacional anterior e actual dos agregados familiares

A opção pela construção clandestina não é apenas motivada pelas dificuldades encontradas no processo de pedido de lotes na autarquia, mas também uma forma de melhorar a situação habitacional, isto é, às más condições do alojamento anterior.

A maioria dos agregados familiares viviam em situação habitacional muito deficiente, nomeadamente, em alojamentos precários arrendados (divisões de moradias, partes de casa) em que os acabamentos eram deficientes, com falta de espaço e comodidade. A poupança no arrendamento e o desejo de ter uma moradia são apontados por 70% dos chefes de agregados familiares em Eugénio Lima Trás e por 47% dos residentes em Latada como razões para a construção clandestina. Nesta última, acrescenta-se ainda que 37% apontam a necessidade de habitação para contrariar as condições degradantes da anterior residência. Na outra área residencial 21% referem a constituição do agregado familiar e evitar a sobreocupação das habitações dos familiares como opção para a construção clandestina (figs.34).

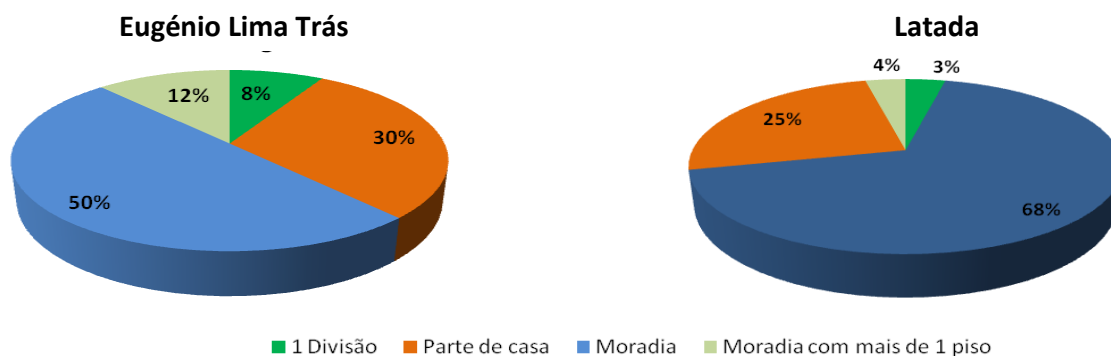


Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

A moradia constitui no entanto, o modelo por excelência, mesmo para aqueles que ainda não a conseguiram construir, sem no entanto, perder a esperança de um dia a vir a realizar. No caso de Eugénio Lima Trás 62% conseguiram alcançar este desejo e em Latada apenas 29% dos agregados familiares (figs.35). Em Latada, 81% dos entrevistados residentes

em parte de casa consideram possuir melhores condições de habitabilidade no novo alojamento.

Fig.35 – Situação habitacional anterior dos agregados familiares



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Na área residencial de Eugénio Lima Trás 71% dos chefes de agregados familiares consideram possuir actualmente melhores condições de habitabilidade do que anteriormente. Para os que passaram de uma divisão para uma moradia, conquistaram de facto mais comodidade, instalações sanitárias e quartos para os filhos. Os chefes de agregados familiares que construíram apenas parte de casa também alcançaram mais espaço e poupam no aluguer, pois residiam em uma divisão alugada. Pelas dificuldades financeiras só lhes foram possível construir uma parte de casa que depois ampliarão, o que só é possível através do processo clandestino de produção do alojamento.

A maioria dos que alcançaram a moradia própria deseja construir mais um piso, com a intenção do arrendamento, ou um legado para os filhos. Aqueles que ainda vivem em partes de casa perspectivam realizar obras na habitação à medida das suas capacidades financeiras ou com auxílio das instituições que apoiam os agregados familiares com maiores dificuldades financeiras (Quadro XVII).

Em Eugénio Lima Trás, os chefes de agregados familiares perspectivam realizar nos seus alojamentos acabamentos (reboco das paredes, pintura, azulejos na casa de banho ou mosaico no piso), construção de cozinha e casa de banho. Enquanto que, em Latada

acrescentam ainda a construção de mais uma divisão para resolver a sobreocupação dos quartos dos filhos (Quadro XVII).

Perante as condições económicas relativamente baixos referidos pelos entrevistados e confrontados com os altos preços do arrendamento de uma moradia na cidade (entre 20 contos [181€] e os 35 contos [318€] dependendo da área residencial) compreende-se porquê que a construção evolutiva, e neste caso associado a clandestinidade, é que melhor se adapta às fracas possibilidades económicas dos agregados familiares, exigindo mesmo assim uma grande capacidade de poupança.

Quadro XVII - Prioridades no melhoramento das condições de habitabilidade

	Eugénio Lima Trás		Latada	
	F.	%	F.	%
Cozinha e casa de banho	12	16,0%	5	17,9%
Acabamentos	30	39,0%	4	14,2%
Cozinha, casa de banho e mais uma divisão	5	6,4%	3	10,7%
Substituir a cobertura	4	5,2%	1	3,6%
Iniciar ou concluir a construção do piso superior	7	9,0%	2	7,1%
Não pretende fazer obras	5	6,4%	1	3,6%
casa de banho	4	5,2%	6	21,4%
Cozinha e acabamentos	4	5,2%	1	3,6%
Diversos	5	6,4%	-----	-----
WC e acabamentos	1	1,2%	5	17,9%
Total	77	100%	28	100%

Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Uma das alternativas a este processo, seria a habitação social ou a oferta de solos em área a serem urbanizados pela autarquia para autoconstrução, aliás a primeira hipótese foi procurada por apenas dois chefes de agregado familiar em Latada e três em Eugénio Lima Trás, sem sucesso. A segunda hipótese é referida por sete entrevistados em Latada e quinze em Eugénio Lima Trás. As etapas burocráticas ⁽³³⁾, a prioridade de alojamento para sair da divisão alugada e principalmente o custo do processo são as razões apontadas para desistirem do pedido de lote municipal.

³³ Alguns dos entrevistados referiram que o pedido de atribuição de lote leva anos e que muitos vezes é preciso conhecer os funcionários municipais que lhes encaminhem o processo (vulgarmente designados de padrinhos) com maior rapidez nos serviços de urbanismo da CMP.

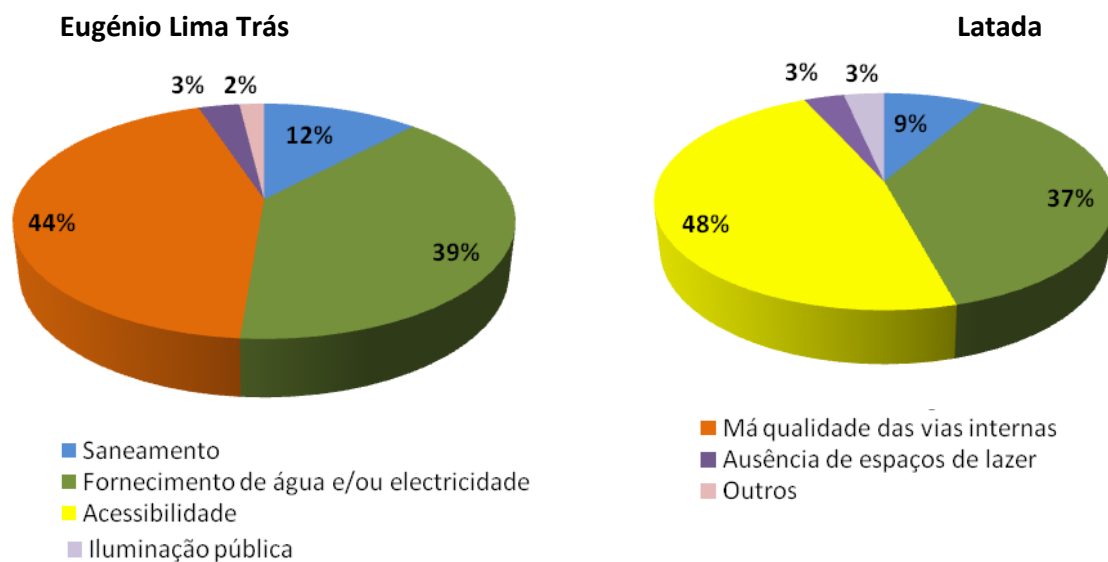
4.4.5 Problemas das áreas residenciais

As áreas residenciais clandestinas debatem-se com problemas de natureza diversa. Por isso, entendemos incluir no guião de entrevista este aspecto e pedimos aos chefes de agregados familiares para identificarem os problemas da sua área residencial.

Em Latada, os problemas mais referidos pelos chefes de agregados familiares entrevistados são a acessibilidade, o fornecimento de água e/ou electricidade e o saneamento (fig.36). A primeira muito agravada na época das chuvas, uma vez que a via de acesso a área residencial fica cortada pela cheia.

O fornecimento de água e/ou electricidade é outro problema muito referido pela inexistência de uma fontanário público que os obriga a deslocar à área vizinha de São Pedro. O líquido que saía das torneiras do chafariz é impróprio para beber (as canalizações são velhas e de material corrosivo). Por isso, são obrigados a pagar mais para obter água potável e transportarem nas vasilhas desde Trindade ou São Martinho Pequeno até Latada.

Fig.36 – Problemas das áreas residenciais



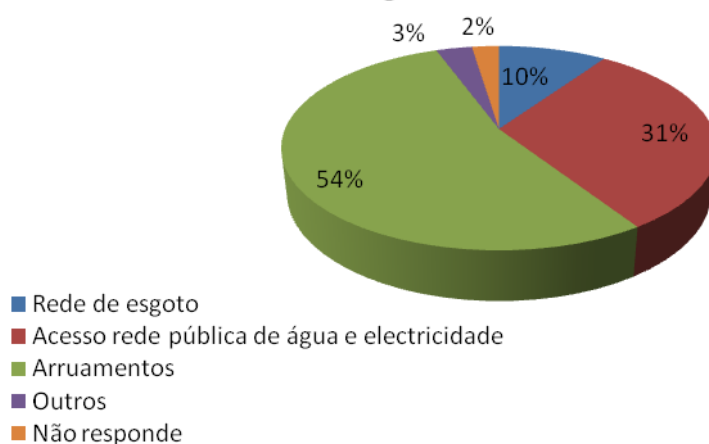
Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

O principal problema de Eugénio Lima Trás é má qualidade das vias internas da área residencial (fig.36). Os chefes de agregados familiares entrevistados referem que a ausência

de arruamentos dificulta bastante a circulação, principalmente na época das chuvas, em que, as ruas transformam-se em autênticos lamaçais e formação de sulcos.

Perante os problemas apontados e as características das áreas residenciais, procuramos saber quais são as infra-estruturas e os equipamentos que, na perspectiva dos chefes de agregados familiares, fazem falta aos residentes. Em Eugénio Lima Trás, no que concerne as infra-estruturas a maioria aponta como prioritários os arruamentos, o acesso dos alojamentos à rede pública de água e de esgotos (fig.37). Em termos de equipamentos referem a construção ou reabilitação do fontanário público uma alternativa para os que não

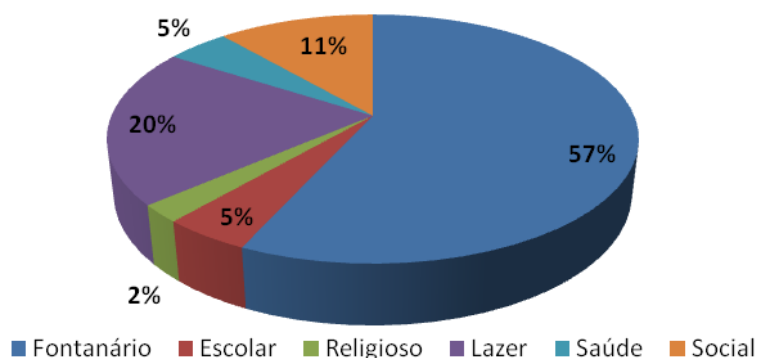
Fig.37 - Infra-estruturas necessárias nas habitações e na área residencial de Eugénio Lima Trás



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

podem pagar a taxa de acesso à rede pública de água para ter este líquido precioso na torneira dos seus alojamentos (fig.38). Os chefes de agregados familiares vêem os equipa-

Fig. 38 - Equipamentos pretendidos na área residencial de Eugénio Lima Trás



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

mentos de lazer (jardins, praças, parques infantis e placa desportiva) e os sociais (centro de juventude, mediateca e centro de terceira idade) como espaços necessários a socialização das crianças e de convívio entre os residentes.

Em Latada as pretensões em termos de infra-estruturas não se diferenciam muito de Eugénio Lima Trás. A principal referida é a construção de uma via de acesso a área residencial e arruamentos das ruas, seguida do acesso à rede pública de água e iluminação pública (fig.39). No que diz respeito aos equipamentos sobressai nitidamente os de lazer pelas mesmas razões da outra área residencial, a construção de um fontanário para diminuir a distância no acesso a água potável e os equipamentos sociais (fig.40).

Fig.39 - Infra-estruturas pretendidas nas habitações e na área residencial de Latada

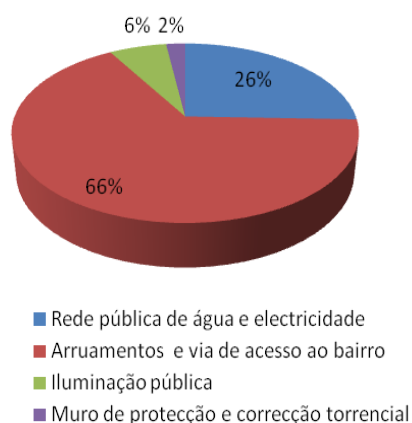
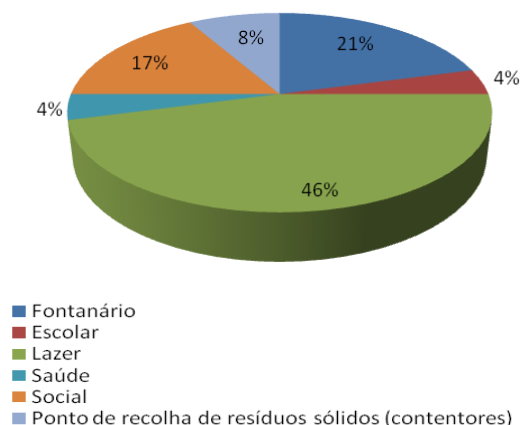


Fig.40 - Equipamentos pretendidos na área residencial de Latada



Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Cap. V

Reconversão Urbanística das
áreas residenciais
clandestinas na cidade da
Praia

5.1.Reconversão urbanística

A reconversão urbanística é o processo de requalificação dotando uma determinada área de serviços, equipamentos e infra-estruturas. A DGOTDU (2005, pág.87) define uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística, como sendo uma área em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equilíbrio social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências das edificações existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança e salubridade, atinjem uma gravidade tal, que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permite obviar, eficazmente aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações.

O processo de reconversão implica a elaboração de planos para determinar o grau de intervenção nas áreas residenciais clandestinas. O estudo pormenorizado destas áreas identifica as necessidades e o modo de actuar no processo de reconversão.

Uma das questões que se coloca a este é a existência ou não de solo disponível para instalar as infra-estruturas, equipamentos e serviços que os residentes almejam. Um desafio que a instituição municipal terá que enfrentar na integração destas áreas na cidade planeada ou dita formal.

Perante este quadro, Ribeiro (1982, pág.43) afirma: “a questão de fundo que se coloca, concentra-se em torno da posse do solo, portanto definir quais as regras que permitiram ao Município obter terreno para implantar zonas verdes, e equipamentos sem, ao mesmo tempo, pôr em causa a tendência geral da população para a tipologia de moradia.”

A ausência de terrenos não pode ser vista apenas pela densificação das ocupações, mas também pela intervenção tardia da autarquia em relação à ocupação anárquica do espaço. É assim que, Bruno Soares (1983, pág.25) afirma: “quando mais avançada estiver a ocupação e construção do loteamento, mais difícil e complexa se torna a operação de reconversão, recuperação e reabilitação da área residencial. Por isso, defende a intervenção das câmaras nas fases iniciais do loteamento contendo ou integrando no processo.”

Na perspectiva de Craveiro e Nunes da Silva (1984, pág.68) a requalificação das áreas residenciais clandestinas é viável urbanística e economicamente, se:

- ✓ resultar de uma intervenção dirigida do interior da área residencial e não de fora dela;

- ✓ a participação e envolvimento da população for uma realidade com que se possa contar;
- ✓ as equipas técnicas souberem associar o trabalho de elaboração do plano à gestão urbanística e à realização de obras que melhorem significativamente a qualidade de vida na área residencial.

Fonseca Ferreira e al. (1984, pág.57) reforçam as ideias de Craveiro e Nunes da Silva, ao referir: “a conversar a gente entende-se, isto é, os moradores aprenderam a lição e que só através da unidade e com a colaboração das entidades é possível a urbanização, que querera dizer: uma casa valorizada, num ambiente agradável, com direito a escola, posto de saúde, saneamento básico, transportes colectivos, assistência à infância e à terceira idade.”

Felipe (1980, pág.48) considera como fundamental a criação de gabinetes técnicos nos locais a converter, para melhor entrosamento dos técnicos e da população, para um melhor conhecimento específico dos problemas, para uma maior desburocratização. Dando a estes gabinetes autonomia técnica relativamente aos serviços técnicos municipais na finalidade de serem mais rápidos e eficazes no trabalho de reconversão.

A reconversão urbanística vista na óptica da participação dos residentes é a via ideal para resolver os problemas da marginalidade urbanística e despoletar na população o espírito de intervir, valorizar e conservar os equipamentos e infra-estruturas públicas nas áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia.

5.2 Política municipal de reconversão das áreas residenciais clandestinas

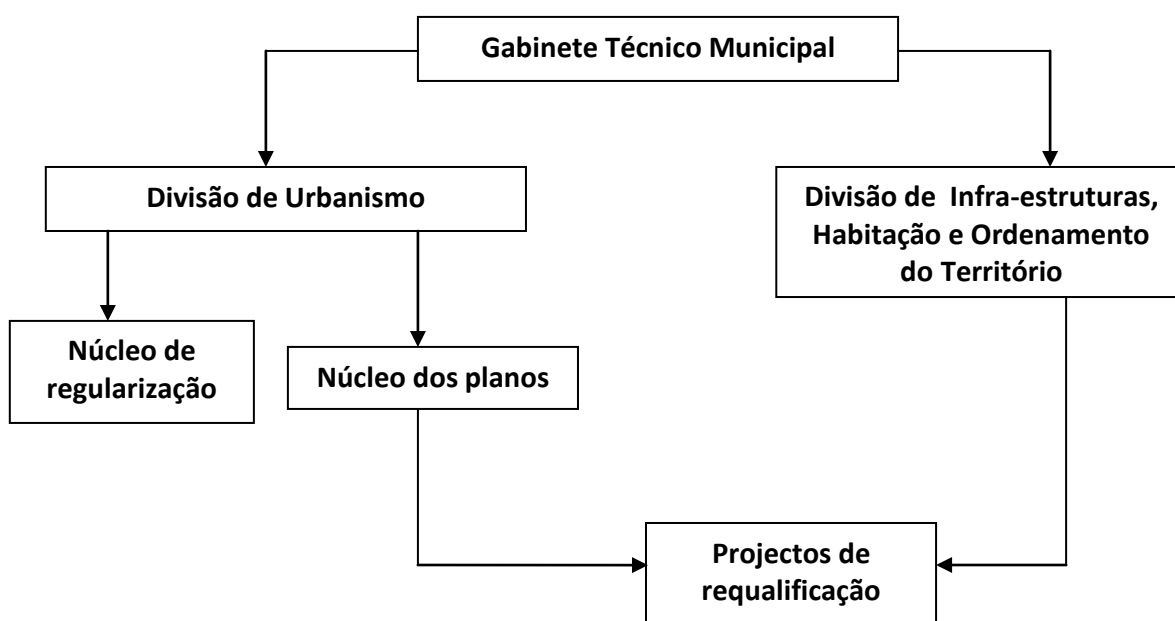
A política do município em relação a reconversão das áreas residenciais clandestinas assenta na regularização fundiária dos terrenos onde os agregados familiares construíram as habitações. Segundo as autoridades municipais, a reconversão urbanística das áreas residenciais clandestinas enquadra-se nos grandes desafios da cidade no campo do ordenamento do território.

A autarquia adoptará a requalificação standard clássica como modelo, isto é, salvaguardar as habitações e dotar as áreas residenciais de equipamentos e infra-estruturas básicas. Segundo o Vereador do ordenamento, em algumas áreas residenciais a situação é dramática, porque a ocupação é quase 100% e não existem espaços para edificar

equipamentos/infra-estruturas. Em algumas áreas residenciais não é possível qualificar e nem requalificar porque as construções estão em leito de cheia e vertentes com declive muito acentuado. ⁽³⁴⁾

O modelo de reconversão da autarquia passará pela elaboração de planos de pormenor por concurso a serem posteriormente aplicados pelos técnicos das Divisões municipais. Actualmente na Divisão de Urbanismo existe um núcleo de regularização que tem por função legalizar as moradias. Os projectos são coordenados pelos técnicos da Divisão de Infra-estruturas (fig.41).

Fig.41 - Modelo autárquico de reconversão das áreas residências clandestinas



Fonte: autoria do autor

Os projectos de requalificação aplicados resumem-se a pavimentação de troços de ruas ou vias de acesso às áreas residenciais e construção de fontanários públicos. Nas áreas residenciais mais antigas aparecem equipamentos escolares, postos sanitários e centros comunitários (iniciativa de ONGs e associação de moradores). Estas intervenções foram feitas sem que houvesse a elaboração de um plano de reconversão.

³⁴ Entrevista ao Vereador do Ordenamento da cidade, Fevereiro de 2011

Segundo o Director da Divisão de urbanismo, a legalização é uma etapa que será tida em conta no âmbito da reconversão. Outro aspecto, é titularidade do terreno, uma vez que grande parte dos proprietários das habitações adquiriram os lotes não aos verdadeiros donos ou ocuparam-nos. A câmara pretende adquirir o terreno e pela via do aforamento passar o título de propriedade aos residentes. Em alguns casos os moradores solicitaram a compra do terreno à CMP.⁽³⁵⁾

A CMP tem vindo a realizar requalificação das áreas residenciais com apoio financeiro da cooperação estrangeira. Segundo o Vereador do Ordenamento da Cidade, para São Pedro/Latada está na forja um plano de pormenor e na área residencial pretende construir muros de contenção e obras de correcção torrencial. A CMP, não pretende deslocar as pessoas para outras áreas da cidade porque elas criaram hábitos quotidianos nestas áreas e não se adaptariam a outra área residencial. As autoridades municipais pensam no entanto demolir os alojamentos em zonas de risco elevado e construir novas moradias nas bolsas de terreno existentes na área residencial de São Pedro/Latada.⁽³⁶⁾

A CMP pretende construir uma via entre Eugénio Lima Trás e Terra Branca. Segundo o Director da Divisão de infra-estruturas, o facto de a conduta de água passar perto da área residencial facilitaria o acesso das residências à rede pública de água e, na ausência de rede de esgoto, podem optar por fossas sépticas. Este Director afirma: “a primeira etapa no processo de reconversão é a construção de malhas viárias nas áreas residenciais clandestinas e depois, atendendo às possibilidades financeiras da autarquia, pensaremos noutras etapas.”⁽³⁷⁾

A câmara municipal em parceria com a ONG Habitat África pretende implementar, na área residencial da Belavista, um projecto piloto que para além de demarcar as ruas, pretende implementar lotes com medidas iguais e construir habitações sociais adaptadas à realidade quotidiana das pessoas. Por isso, pretende substituir a criação de animais em casa por hortos particulares ou colectivas como áreas verdes da cidade. Posteriormente alargar está experiência à outras áreas residenciais da cidade.

³⁵ Entrevista ao Director de Urbanismo da CMP, Março de 2011

³⁶ Entrevista ao Vereador do Ordenamento da Cidade da CMP, Fevereiro de 2011

³⁷ Entrevista ao Director de Infra-estrutura, Habitação e Ordenamento do Território da CMP, Fevereiro de 2011

5.3 Planeamento Comunicativo ou visto na óptica da “interacção social”

As perspectivas teóricas mais recentes em relação ao planeamento, inserem-se na óptica da interacção social. Segundo Amaro Alves (2007, pág.65), começaram a surgir nos finais da década de oitenta, na sequência da obra de Friedmann (1987), mas reforçada na década seguinte do século passado, por autores como Forester (1989), Sager (1994) e Innes (1995) defendem que o planeamento urbano deve ser encarado como um processo de comunicação e negociação, no qual a implementação do plano está dependente da capacidade que o planeador tem em negociar com os actores de recursos para pôr em prática as acções do plano.

Para Simões (2002, págs.140-141) o planeamento comunicativo aprofunda as discussões interpessoais e interculturais, privilegia na resolução de problemas a prática deliberativa, desenvolve a interacção ou confrontação social entre diferentes agentes e/ou decisores e estimula a emergência de ambientes organizacionais e institucionais favoráveis à definição de objectivos comuns e à tomada coordenada de decisões. Como gostam de dizer os defensores de tal abordagem «os participantes são encorajados a encontrar caminhos práticos para alcançar as suas aspirações de planeamento, em vez de simplesmente concordar e listar objectivos».

Para Da Silva (2009, pág.22), este novo paradigma defende também um modelo de planeamento democrático e participativo, incorporando todos os grupos sociais passíveis de serem afectados pelo plano. Este processo participativo de planeamento surge fortemente influenciado pela teoria de Habermas, cujos ideais se centram na inteligibilidade da comunicação entre os participantes, na disponibilização de informação credível, na sinceridade dos intervenientes e na legitimação das relações no âmbito de um determinado contexto normativo. A participação surge igualmente como um factor chave para o sucesso da implementação do plano e para a democratização do processo de tomada de decisão.

Healey, in Amaro Alves (2007, pág.66), sintetiza dez pontos dos contributos teóricos essenciais de diversos autores sobre o planeamento comunicativo:

- i) o planeamento é um processo interactivo e interpretativo;
- ii) o planeamento empreende-se no seio da comunidade e o discurso deve ser fluido e susceptível de ser por todos interpretado;

- iii) os métodos requerem total respeito pela discussão interpessoal e cultural;
- iv) os pontos focais estão na “arena de combate” onde as discussões públicas ocorrem, onde problemas, estratégias, táticas e valores são identificadas, discutidos, avaliados e os conflitos mediados;
- v) as reclamações e os descontentamentos sobre as políticas de desenvolvimento são apresentados em diferentes formas e tipos;
- vi) a capacidade reflexiva dos participantes desenvolve-se e é facilitada se os participantes participarem na avaliação e reavaliação;
- vii) o discurso estratégico deve ser aberto de forma a incluir todas as partes interessadas para que possam ser gerados novos discursos no seio do planeamento;
- viii) os participantes no discurso ganham conhecimento com os outros participantes, adicionalmente estabelecem com eles novas relações, valores e entendimentos;
- ix) os participantes são capazes de colaborar para modificar as condições existentes;
- x) os participantes são encorajadas a encontrar as vias para alcançar os seus próprios desejos e não a acoplar e a definir os seus objectivos (ou seja, participam nas decisões).

Ainda Healey, in Amaro Alves (2007, pág.67), argumenta: “o planeamento deve centrar-se nas construções e práticas sociais e na contínua observação e avaliação dos seus efeitos tendo por base a dinâmica interactiva dos sistemas sociais e naturais. Envolve os processos através dos quais cada actor interage com os outros, os discursos e os canais de comunicação que utilizam, as redes sociais que eles criam através das quais as suas experiências de planeamento são difundidas; a forma como o processo de aprendizagem sobre os sistemas sociais e as situações práticas tomam lugar; a forma como o quadro legal e os seus instrumentos e as arenas organizacionais do sistema de planeamento são usados por esses actores, redes e discursos; e a forma como as intervenções governamentais interagem com as outras forças estruturantes e como as relações de poder se desenvolvem neste processo.”

Nesta linha de pensamento que Alexander, in Amaro Alves (2007, pág.67), diz que: “o planeamento é um processo de construção de consensos em que as suas falhas se devem essencialmente à falta de discussão entre os participantes e de confrontação de diferentes

pontos de vista, que concordam sem discutir e avaliar se as opções e decisões tomadas fazem ou não sentido. Muitas vezes acontece que os actores envolvidos são pouco exigentes na defesa das suas posições na negociação ou então preferem separar os seus interesses de grupo dos interesses dos outros grupos na perspectiva de conseguirem algo de melhor e prosseguem o seu próprio caminho, em vez de se confrontarem opiniões e racionalidades diferentes indispensáveis a formação de consensos em planeamento.”

Para os diferentes autores, o planeamento participativo caracteriza-se pelo processo comunicativo, negocial, isto é, a interacção social, em que se valoriza a discussão interpessoal e cultural. O planeador desempenha o papel de mediador, privilegia-se as decisões resultantes dos consensos, na qual o planeamento preconizado inclui as aspirações dos participantes. As falhas existentes no planeamento se devem à ausência destes aspectos e à defesa dos interesses individuais em detrimento do colectivo.

5.4 Reconversão urbanística das ARC: “Urbanizar com a população”

A recuperação urbanística das áreas residenciais clandestinas na Praia tem sido feita “a conta-gotas”, justificada pelas dificuldades financeiras do município e dependência financeira da cooperação estrangeira.

As associações de moradores têm desempenhado um papel relevante na concretização de projectos de melhoria das condições de habitabilidade dos residentes através das suas parcerias com as ONGs (nas áreas residenciais de Eugénio Lima Trás e Latada foi nós referido o papel da ONG CITIHABITAT).⁽³⁸⁾ Estas associações são interlocutores ideais da população para concretizar os seus anseios e aspirações. O município não tem estabelecido um contacto directo com a população e nem tem promovido diálogo estreito com os seus representantes. Por outro lado, por serem clandestinos, não beneficiam dos apoios municipais no quadro da reabilitação.

A intervenção feita ou prevista a curto prazo pelas autoridades municipais têm proporcionado poucas melhorias aos residentes. Por isso, defendemos que as autoridades

³⁸ Organização não governamental fundada 1988, trabalha na promoção do desenvolvimento local. Esta ONG intervém na construção e melhoramento de infra-estruturas sociais, melhorias nas habitações de pessoas vulneráveis e construção de habitações para famílias mais carenciadas.

deveriam intervir nestas áreas residenciais adoptando uma abordagem participativa envolvendo os moradores através das associações.

Nos dois casos de estudo, não verificamos durante o trabalho de campo qualquer intervenção do poder local com vista a reconversão destas áreas. No último ponto da entrevista, questionámos os chefes dos agregados familiares a respeito da participação num projecto reconversão urbanística e a resposta destes deixou bem evidente o seu interesse. Em Eugénio Lima Trás 98% participaria e em Latada a resposta foi unânime. A forma de participação mais referida seria disponibilizar a força de trabalho para as tarefas necessárias, devido ao facto de possuírem poucas possibilidades financeiras. A mobilização dos residentes foi outra forma referida por aqueles que dispõem de experiencias na intervenção comunitária e coordenação das actividades por aqueles que trabalham na construção civil (Quadro XVIII).

Quadro XVIII – Formas de intervenção da população no processo de reconversão

	Eugénio Lima Trás		Latada	
	F.	%	F.	%
Força de trabalho	44	52%	20	65%
Financeira	15	18%	1	3%
Força de trabalho e financeira	6	7%	2	6%
Mobilização da população e força de trabalho	13	16%	4	13%
Não sabe	6	7%	4	13%
Total	84	100%	31	100%

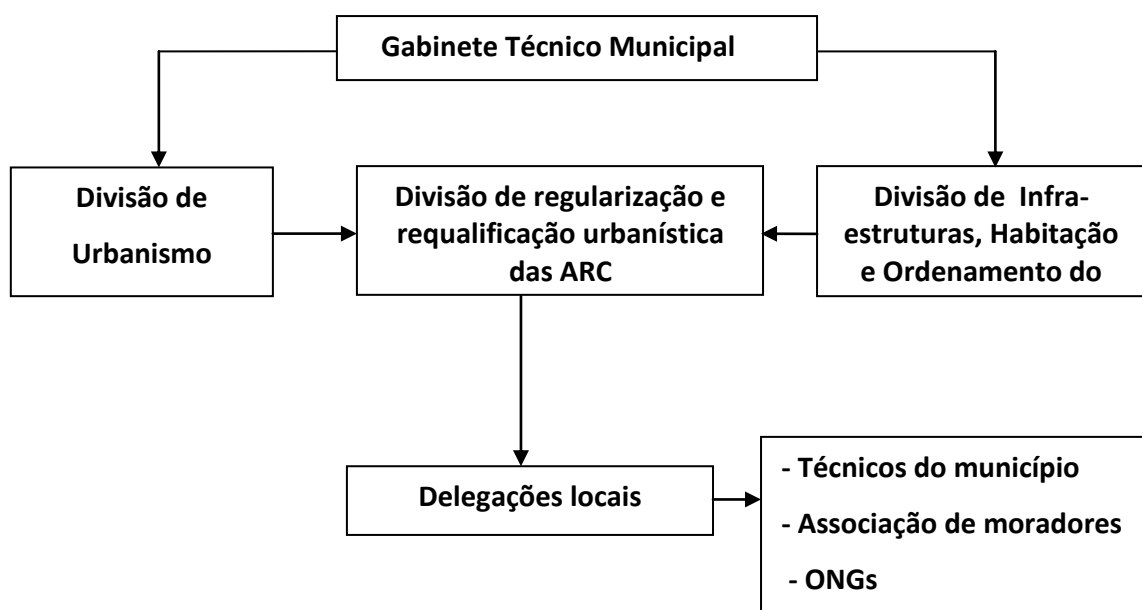
Fonte: Entrevistas realizadas entre Fevereiro e Março 2011

Os dirigentes municipais nas entrevistas referiram que o custo excessivo da reconversão constitui um obstáculo à requalificação mais rápida das áreas residenciais clandestinas. Perante esta situação e a disponibilidade demonstrada pela população em participar na reconversão, propomos neste ponto da dissertação um modelo de reconversão urbanística que designamos de “urbanizar com a população” (fig.42).

A produção informal do espaço urbano é responsável pela maior parte da cidade edificada pelo que é um fenómeno inequívoco com o qual se tem de contar. A CMP deveria criar uma Divisão regularização e requalificação que inclua técnicos das duas outras Divisões. A estes técnicos municipais caberia o papel de elaborar os planos, a sua execução e traçar

medidas necessárias à regularização urbanística das áreas residenciais clandestinas. Para evitar o excessivo peso institucional e centralizador até aqui visível nos processos, a Divisão de regularização e requalificação urbanística das ARC deverá ter delegações nas áreas residências clandestinas legalizáveis de modo a agilizar o processo e proporcionar o entrosamento dos técnicos com a população (fig.42).

Fig.42 - Modelo de reconversão urbanístico alternativo: “Urbanizar com a população”



Fonte: autoria do autor

As delegações da divisão de regularização e requalificação das ARC devem definir em conjunto com ONGs e representantes dos moradores as prioridades de intervenção e se responsabilizavam pela sua aplicação e financiamento. Estas delegações devem incluir também técnicos de diferentes áreas e não apenas aqueles que intervêm no processo arquitectónico. Na execução do plano de reconversão, a intervenção dos técnicos da Divisão de Infra-estruturas será imprescindível na orientação das eventuais brigadas de auxílio e construção das infra-estruturas/equipamentos sociais.

As delegações locais deverão incluir os dirigentes das associações de moradores³⁹. Estas associações serão os interlocutores dos moradores junto do gabinete e fariam o controlo directo na área residencial, sensibilizando ou impedindo que surjam novas construções nos terrenos para equipamentos e infra-estruturas. Os projectos de requalificação devem ser discutidas nos plenários como meio de transmitir os objectivos, medidas a adoptar (demolições de muros, habitações nas áreas de risco, cedências de terrenos quer para instalações de equipamentos previstos, quer para realojamentos, delimitação das vias internas e outros), recolher subsídios e não serem impostos aos residentes.

Atendendo que uma parte significativa demonstrou não possuir recursos financeiros para participar na urbanização, mas o faria oferecendo a sua força de trabalho, as autoridades podiam aproveitar estes voluntários para reduzir os custos da urbanização tanto mais que os homens, na sua maioria, trabalham na construção civil. As mulheres referiram que ajudariam como serventes de obras e também os filhos maiores. Por sua vez, os chefes de agregados familiares com experiência na construção civil dirigiriam as brigadas de trabalhadores na construção de equipamentos, arruamentos, conduziriam as escavadoras para abrir as condutas de água e esgotos. Os proprietários de viaturas pesadas transportariam os materiais para a construção dos equipamentos/infra-estruturas.

Para triunfo deste processo é fundamental envolver a empresa pública que detém a exploração da rede de água, electricidade e esgotos e, ao mesmo tempo, manter as parcerias com as ONGs na capitalização de fundos para edificação de equipamentos e apoio aos agregados familiares de menores rendimentos na melhoria das suas condições de habitabilidade.

No trabalho de campo, diversos chefes de agregados familiares referiram que o entrave no acesso as infra-estruturas básicas nos domicílios deve-se ao custo excessivo, mas que estariam dispostos a tê-los mediante o pagamento das taxas de acesso em prestações.

³⁹ A Associação de Moradores de Eugénio Lima Trás constitui-se em 2000 e formada por 50 membros, enquanto que a de São Pedro/Latada data-se de 1997 constituída por 100 membros.

Este modelo de actuação seria aplicado nas áreas residenciais susceptíveis de legalização por não se encontrarem em zonas perigosas por razões naturais (perigo de cheias e escorregamento de vertentes) e a precisavam de um plano simples de ocupação do solo.

Consideramos que a experimentação da alternativa apresentada na figura 42 poderá contribuir para alterar o aspecto urbanístico da cidade da Praia, permitindo, ao mesmo tempo, a inclusão das áreas residenciais clandestinas na cidade planeada no quadro do ordenamento do território.

Considerações finais

Ao longo da dissertação pretendemos, através da análise da problemática da habitação, do solo, da produção do espaço urbano em geral, proporcionar uma visão integrada e uma melhor compreensão do tema das áreas residenciais clandestinas no contexto da Praia. Perante a informação recolhida, deixamos alguns elementos contributivos para a estratégia municipal de reconversão e integração das ARC na cidade dita formal.

O desenvolvimento urbano da Praia foi lento até meados do século XX e os sinais de incumprimentos urbanísticos foram sempre marcantes. O crescimento populacional e a insuficiência habitacional do plateau obrigaram os agregados familiares a edificarem habitações nos planaltos e rechãs das vertentes circundantes ao centro da cidade. A partir da independência, o fenómeno migratório em direcção à aglomeração intensificou-se e as autoridades não conseguiram dar resposta aos anseios desta camada populacional; a solução foi a ocupação e construção clandestina de alojamentos.

A ocupação do espaço fez-se sobretudo de forma espontânea ou chamada clandestina, isto é, sem respeitar as normas urbanísticas nos espaços intersticiais nas áreas residenciais mais antigas e essa forma, posteriormente, impulsionou a formação de novas áreas residenciais completamente desordenadas.

A cidade expandiu-se em seis direcções. A oeste, definida pelo PDU de 1986, verificou-se a execução, em grande parte, do plano de pormenor, constituindo um dos fragmentos ordenados da cidade. Enquanto a norte a realidade territorial é nitidamente antagónica.

Praia concentrava pouco mais de um quarto da população do arquipélago, mas, metade ainda não possui ligação domiciliária à rede pública de distribuição de água e aproximadamente 80% dos alojamentos não tinha acesso à rede pública de esgotos em 2010. Pelo contrário, 92% deles possuíam electricidade e registou-se uma diminuição das sobreocupações dos alojamentos.

A população da capital é jovem e 60% desta possui idade inferior aos 34 anos, por isso, o estreitamente da pirâmide etária é visível na fig.8. Esta situação acarreta despesas excessivas ao sector público e desafios sérios as políticas públicas.

As fragilidades e os constrangimentos do planeamento legitimam a realidade urbanística da capital cabo-verdiana. A análise feita ao plano de 1986 e as propostas

subsequentes demonstraram que as medidas estruturantes para a problemática da habitação e de solos não saíram do papel, pela ausência de uma prática contínua de planeamento. Por outro lado, as interferências políticas contribuíram para a estagnação da revisão dos instrumentos de gestão do território e as dificuldades financeiras do município em lotear áreas urbanizáveis a favor da população de baixa renda.

A produção do espaço urbano é claramente dominada pela produção privada espontânea, que é responsável por dois terço desta produção. O mercado privado de solo, dominado pelo sector empresarial, contribuiu para a valorização e especulação deste bem e excluiu os estratos de menores rendimentos das áreas urbanizadas da cidade.

O poder municipal demonstrou ser incapaz de responder a grande demanda de lotes pela população. A configuração gráfica da titularidade do solo mostrou que 80% pertence aos privados. Não tendo terreno para lotear, combinado com a lentidão na resposta aos pedidos levaram os agregados familiares a optar pela ocupação/compra de terrenos e posteriormente pela construção clandestina.

A produção do espaço urbano de iniciativa empresarial não se adequa às características sócio-económicas da maioria dos agregados familiares e os fogos/lotos destinam-se aos estratos sociais de rendimentos médios e altos, os que podem aceder à esta respectiva oferta. Por outro lado, a lógica do sector empresarial é a rentabilização do capital investido nos empreendimentos imobiliários e urbanizações, pois, esta visa a maximização do lucro.

O défice habitacional continua a ser um problema crónico na cidade da Praia, mesmo tomado medidas e implementado projectos para a sua resolução, os resultados atestam a sua permanência. O programa “Casa para Todos” em execução resolverá parte do problema da habitação, mas a questão da moradia deve ser vista de forma mais abrangente e enquadrada numa futura política nacional de habitação.

Perante a ausência de resposta do sector público e do privado para a sua necessidade de habitação, a camada social que anseia um alojamento unifamiliar encontrou na produção clandestina a resposta para as suas expectativas.

Na Praia os factores de ordem sócio-económica, cultural e institucional conjugados são os impulsionadores da produção informal do espaço urbano. Por isso, as consequências deste processo são visíveis no espaço urbano.

Espacialmente, as áreas residenciais clandestinas desenvolveram-se na sua maioria na parte norte da cidade, fruto da existência de terrenos de fácil ocupação ou compra não muito distantes do centro da cidade, dos eixos rodoviários e da anterior área de residência. Por outro lado, as deficiências da administração municipal, há não execução do plano de 1986, a permissividade das autoridades, a excessiva morosidade, burocratização do licenciamento, a ineficácia do planeamento e ausência de políticas de habitação e solos contribuíram para a densificação das áreas residenciais clandestinas na paisagem urbana da capital.

O panorama destas áreas em termos de infra-estruturas básicas é diversificado, enquanto que o acesso à electricidade, mesmo clandestina, abrangia a maioria dos alojamentos, o acesso à rede pública de água é ainda irrisória nestas áreas residenciais e desolador no que diz respeito ao saneamento. No essencial estas áreas caracterizam-se pela ausência de arruamentos, dos equipamentos públicos de lazer e sociais e por problemas de acessibilidade.

A opção da população por esta forma de produção da habitação traduzia-se sobretudo na possibilidade de evitar os custos excessivos do mercado legal, do licenciamento municipal e possibilidade de adoptar um esquema de financiamento mais adequado aos condicionantes do processo construtivo.

O processo de construção baseia-se essencialmente na autoconstrução evolutiva, pois se adapta melhor aos seus rendimentos e às fracas poupanças, apoiada pelo “djunta môn” dos familiares, colegas de trabalho, vizinhos, em termos financeiros de familiares emigrados, ou ainda de ONGs com materiais de construção. Também se deve ter em conta a complacência dos fiscais que deixavam avançar as construções por pressões dos argumentos sócio-económicos, subornos e processos fraudulentos de atribuição de licenciamentos.

Os aspectos sócio-culturais da população destas áreas, traduzida no desejo de posse da terra e de uma habitação herdada das origens rurais, manifestam-se numa moradia com possibilidade de criação de animais como fonte de rendimento complementar, mas também um património a legar aos filhos e símbolo de ascensão social para quem veio de uma divisão arrendada.

Para a autarquia, apesar da reforma da estrutura da fiscalização, ainda esta não tem conseguido impedir as construções ilegais. A complacência das diversas autoridades para

como o fenómeno urbanístico marginal criou graves problemas de gestão do território ao município. A produção ilegal do espaço urbano tornou-se incontrolável pela incapacidade do planeamento em dar respostas as anseios dos residentes. Em relação ao ordenamento do território as áreas residenciais clandestinas constituem um grande desafio ao poder municipal, ou seja, em harmoniza-las com a restante cidade e satisfazer as reivindicações dos cidadãos no domínio de infra-estruturas/equipamentos essenciais a melhoria da qualidade de vida.

As atitudes tomadas pelas autoridades municipais face a este problema têm sido diversas, passando de legalizações esporádicas, repressão pura e simples a pontuais intervenções nestas áreas residenciais. Este modelo de intervenção da fiscalização não tem alterado o panorama da opção pelo clandestino e a suspensão da atribuição de lotes no quadro da elaboração do novo PDM agravou ainda mais o problema.

A reconversão urbanística clássica perspectivada pela autarquia e a ser executada “a conta-gotas”, justificada por razões financeiras e tardiamente implementada não tem contribuído para alterar a fisionomia das áreas residenciais clandestinas. Relativamente às áreas que estudamos não identificamos quaisquer medidas a serem executadas. No caso de Latada, esperava-se a elaboração do PD de São Pedro/Latada e Eugénio Lima Trás perspectivava-se a construção de uma via de ligação com a Terra Branca.

Perante este panorama, parece-nos que o ideal para o caso da Praia, e atendendo a conjuntura sócio-económica da população, um outro modelo de reconversão das áreas residenciais clandestina, que passaria pela urbanização destas com apoio da força de trabalho da população, apoio técnico da autarquia, envolvimento das associações de moradores e captação de financiamentos de formas diversas – uma reconversão pela via da participação e não institucionalizada.

Em suma, a produção informal do espaço urbano assume-se como a principal forma de produção da cidade, por isso, exigem-se políticas públicas exequíveis para contorná-la, mas, não resguardando a problemática da habitação/solo como cerne da questão. As autoridades que assumam o ordenamento do território como política aglutinante das demais e que as políticas públicas actuam sobre os factores impulsionadores da problemática estudada.

Referências bibliográficas

- Abramo, P., (2007), *Características de funcionamento do mercado informal de solo urbano: uma perspectiva latino-americana*, Land Lines, 1 (19), pp.20-52, Cambridge
- Almeida, L. (1981), Loteamentos Clandestinos: Possíveis Linhas de Intervenção Municipal, in 1^{as}. Jornadas Nacionais Sobre Loteamentos Clandestinos, Câmara Municipal do Seixal, Seixal
- Almeida, L., (1983), *Os loteamentos ilegais e a produção de solo urbanizável pelas autarquias locais*, Poder Local, 39, pp.35-37, Lisboa
- Amaro Alves, R., (2007), Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Amaral, I. (1964), Santiago de Cabo Verde: A Terra e os Homens, Junta de Investigação do Ultramar, 48, 2^a série, Lisboa
- Amaral, I., (1987), *Cidades Coloniais Portuguesas*, Povos e Cultura, nº2, pp.193-207, Lisboa
- Amaral, I., (1988), *A propósito das cidades do Terceiro Mundo*, Contribuições Geográficas, Garcia de Orta, Série de Geografia, 13 (1-2), pp. 1-23, Lisboa
- Andrade, E., (1986), La Formation des Villes au Cape Vert, in Bourgs et Villes en Afrique Lusophone, Ed. L'Harmattan, Paris
- AMDS, (1983), Novas Jornadas Sobre Loteamentos Ilegais, Associação dos Municípios do Distrito de Setúbal, Setúbal
- Baptista, F., (2005), **Paisagens Espontâneas e o Desejo Por nos Formas de Habitar. Os Desafios dos Bairros Clandestinos**, Tese de Mestrado em Arquitectura, Faculdade de Arquitectura, Lisboa
- Barata Salgueiro, T., (1972), **Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa**, Centro de Estudos Geográficos C.E.G./INIC, série Estudos de Geografia Urbana, 4, Lisboa
- Barata Salgueiro, T., (1977), *Bairros clandestinos na periferia de Lisboa*, Finisterra, 12 (23), Lisboa, pp. 28-55, Lisboa
- Barata Salgueiro, T., (1994), Bairros clandestinos, in Dicionário da história de Lisboa, direcção de Francisco Santana e Eduardo Sucena, Edit. Carlos Quintas & Associados, Lda, Sacavém

- Barata Salgueiro, T., (1998), *A cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*, Edições Afrontamento, Lisboa
- Benévolo, L., (1987), *As Origens da Urbanística Moderna*, 2ª Edição Colecção Dimensões, 10, Editorial Presença, Lisboa
- Botelho, A., (2007), *O urbano em fragmento*, Ed. FAPESP – Annablume, São Paulo
- Bruno Soares, L., & Nunes da Silva, F., (1981), *Ordenamento do Território e Intervenção Urbanística nos Bairros Clandestinos*, in 1ªs. Jornadas Nacionais Sobre Loteamentos Clandestinos, Câmara Municipal do Seixal, Seixal
- Bruno Soares, L., (1982), *Habitação Clandestina*, Cadernos Municipais, 4 (15), pp.32-36, Lisboa
- Bruno Soares, L., (1983), *Necessidade de uma Política Urbana Democrática*, Poder Local, 39, pp.25-34, Lisboa
- Bruno Soares, L., (1984), *Urbanização Clandestina e Política Urbana*, Sociedade e Território, 1, pp.18-28, Porto
- Bruno Soares, L. et al., (1985), *Urbanização Clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*, Sociedade e Território, 3, pp.67-77, Porto
- Bruno Soares, L., (1987), *Transformação informal do território, situação na Área Metropolitana de Lisboa*, Povos e Cultura, 2, pp.345-351, Lisboa
- Capel, H., (1974), *Agentes y Estratégias en la Producción del Espacio Urbano Español*, Revista de Geografia, 12 (8), pp.19-58, Barcelona
- Carlos, A.F., (1992), *A cidade*, Editora Contexto, São Paulo
- Carlos, A.F., (1994), *(Re) produção do espaço urbano*, Ed. EDUAP, São Paulo
- Carneiro, L., (1990), *Urbanização e habitação urbana no terceiro mundo – o caso de Cabo Verde*, Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa
- Carneiro, L., (1996), *Acerca do Crescimento Urbano no Terceiro Mundo: O Caso de Cabo Verde Visto através da Praia*, Garcia da Orta, Série de Geografia, 15 (1), pp. 35-64, Lisboa
- Carter, H., (1983) *El Estudio de la Geografía Urbana*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid

- Carvalho, J., (1979), *Produção do Solo Urbanizado por Iniciativa do Município*, Poder Local, 16, pp.34-36, Lisboa
- Carvalho, J., (1986) *Do conceito de Planeamento à gestão urbanística – Évora como referência*, Sociedade e Território, 4 (2), pp.72-82, Porto
- Carvalho, J., (2003), *Ordenar a cidade*, Quarteto Editora, Coimbra
- CMP, (1998), *Esquema Estrutura do Plano Director Municipal da Praia*, Vol. I, Publicação Câmara Municipal da Praia, Praia
- CMP, (1998), *Esquema Estrutura do Plano Director Municipal da Praia*, anexos técnicos, Câmara Municipal da Praia, Praia
- CMP, (2008), *Proposta Plano Director Municipal da Praia*, relatório e regulamento, Câmara Municipal da Praia, Praia
- CMS, (1981), *Primeiras Jornadas Nacionais sobre Loteamentos clandestinos*, Câmara Municipal do Seixal
- Condesso, F., (2004), *Ordenamento do Território, Administração e Políticas Públicas*, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional, Publicação ISCSP, Lisboa
- Correia, P.V.D., (2002), *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*, Fundação Calouste Gulbenkian, 2ª Ed., Lisboa
- Corrêa, R. L., (2005), *Espaço Urbano*, Editora Ática, São Paulo
- Costa Lobo, M., (1989), *O Loteamento Clandestino e a Forma de o Encarar numa Prática Correcta de Planeamento*, in *Encontros Sobre Construção Clandestina*, Vol. III, pp. 19-33, Publicação da Direcção Geral do Ordenamento do Território, Lisboa
- Costa Lobo, M. & al., (1995), *Normas Urbanísticas. Princípios e Conceitos Fundamentais*, Vol. I, 2ª Edição, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e a Universidade Técnica de Lisboa
- Craveiro, T.M. & Nunes da Silva, F., (1984), *Serra da Silveira: Urbanizar com a população*, Sociedade e Território, 1, pp.61-68, Porto
- Da Silva, V., (2009) **Planeamento e Gestão urbanística na cidade de Setúbal no período de 1944-2004**, Tese de Mestrado em Urbanismo e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico, Lisboa

DGE, (1983), **Primeiro Censo da População e Habitação do arquipélago de Cabo Verde 1980/ Volume II – Estrutura da População das Ilhas de Cabo Verde**, Direcção Geral de Estatística, DGE, Praia.

DGE, (1992), **Segundo Censo da População e Habitação da Ilha do Fogo/ 1990**, Publicação da Direcção Geral de Estatística, DGE, Praia.

DGOT, (1994) Carta Europeia do Ordenamento do Território, Direcção Geral do Ordenamento do Território, Lisboa

DGOTDU, (1999), Planos Municipais de Ordenamento do Território – Normas de Representação Gráfica, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa

DGOTDU, (2005), Vocabulário de Termos e Conceitos do Ordenamento do Território, Divisão de Normas, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa

Filipe, E., (1980), Estratégias de Recuperação de áreas degradadas, Caso do Seixal, Poder Local, 1, pp.48-50, Lisboa

Fonseca Ferreira, A. & Barata Salgueiro, T., (1981), O que é o “clandestino”: Quadro Político, Económico e Social, in 1^{as}. Jornadas Nacionais Sobre Loteamentos Clandestinos, Câmara Municipal do Seixal, Seixal

Fonseca Ferreira, A., (1984a), *Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal*, Sociedade e Território, 1, pp.29-37, Porto

Fonseca Ferreira, A., (1984b), Fernão Ferro: Um plano de Reconversão Urbanística, Sociedade e Território, 1, pp.50-60, Porto

Fonseca Ferreira, A. & al., (1985), Perfil Social e Estratégias dos Clandestinos, Estudo Sociológico da Habitação Clandestina na Área Metropolitana de Lisboa, ISCTE, Centro de Estudos de Sociologia, Lisboa

Fonseca Ferreira, A., (1987), Por uma Nova Política de Habitação, Edições Afrontamento, Porto

Guerra, M. e Matias, N., (1988), *Elementos para uma Análise Sociológica do Movimento Clandestino*, Povos e Cultura, 3, pp.335-355, Lisboa

Guerra, I. & Matias, N., (1989), Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino, in *Clandestinos em Portugal*, ed. Livros Horizonte, Lisboa

Guerra, I. & Fonseca Ferreira, A., (1990) *Le mouvement «clandestin» au Portugal – Petits ressources, grands investissements*, Sociedade e Território, nº especial, pp.115-120, Porto

Henriques, C. D., (1998), *Problemas e oportunidades da habitação urbana na África do Sul do Sara. A perspectiva de A Graham Tipple e o caso de Cabo Verde*, Garcia da Orta, série de Geografia 16 (1/2), pp.81-87, Lisboa

IBAM, (2004), Urbanização de Assentamentos Informais e Regularização Fundiária na América Latina, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro

IFH, (2010a), Relatório e contas 2009, Imobiliária, Fundiária e Habitat, S.A., Praia

IFH, (2010b), Urbanização Palmarejo Grande, Imobiliária, Fundiária e Habitat, S.A., Praia

Imprensa Nacional de Cabo Verde, (2006), Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico, Decreto Legislativo nº1/2006: Boletim Oficial da República de Cabo Verde, 2006, Serie I, nº 7, pp.170 -181, Praia

Imprensa Nacional de Cabo Verde, (2007), Princípios e Normas de Utilização dos Solos, Decreto Legislativo nº 2/2007: Boletim Oficial da República de Cabo Verde, Serie I, nº 26-Suplemento, pp.2 -23, Praia

INE, (2001), **Censo Geral da População e Habitação 2000**, Instituto Nacional de Estatística, Praia.

INE, (2010), **Relatório dos Resultados Preliminares do RGPH, 2010**, Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, Praia

INE, (2011), **Censo Geral da População e Habitação 2010**, Instituto Nacional de Estatística, Praia.

Jeanneret, C. et al, (1979), Étude de cas, Praia, Aménagement du Territoire, Les iles du Cap-Vert, Ministério da Administração Local e Urbanismo, Praia

Jeanneret, C., (1980), Habitat Spontané, Praia, Ville et Quartiers, Les Iles du Cap-Vert, Ministério da Administração Local e Urbanismo, Praia

Johnston and al., (2000), *The Dictionary of Human Geography*, 4th, Blackwell Publishing, Oxford

Lichfield, N. and darin-Drakin, H., (1980), *Land Policy in Planning*, ed. Allen e Unwin, London

Lupala, J.M., (2002), **Urban Types in Rapidly Urbanising cities: Analysis of Formal and Informal settlements in Dar es Salaam, Tanzania**, Doctoral Theses in urban and regional Planning, Royal Institute of Technology, Stockholm

MALU, (1984), Cabo Verde, Comissão dos Sectores sociais, Subsector da Habitação, Diagnostico da Situação, Ministério da Administração Local e Urbanismo, Praia

MALU, (1986), Plano Desenvolvimento Urbano da Praia Fase I, Publicação do Ministério da Administração Local e Urbanismo, Praia

MALU, (1986), Plano Desenvolvimento Urbano da Praia Fase II- Memória descritiva, Publicação do Ministério da Administração Local e Urbanismo, Praia

MALU, (1988), Habitação em Cabo Verde – Traços de uma política de acção, Ministério da Administração Local e Urbanismo, Praia

MEPAT e LNEC (1997), *Plano Nacional de Habitação para Cabo Verde, Documento Preparatório*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e Laboratório Nacional de Engenharia Civil de Portugal, Lisboa

MHDOT, (2010), Programa Casa para Todos, Ministério da Habitação, Descentralização e Ordenamento do Território, Praia

Matos, F.L., (1989), *Breve análise da Construção clandestina, o Caso do Concelho de Vila Nova de Gaia*, in Revista da Faculdade de Letras, Geografia, I série, Vol. V, pp.61-81, Porto

Matos, F. L., (1990), *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia – o caso dos bairros do Picão e de Madalena Nascente*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia, I Série, vol. VI, pp. 149-280, Porto

Medina do Nascimento, J., (2003), **O crescimento Urbano e a Estrutura Funcional da cidade da Praia**, Tese de Mestrado em Geografia Humana, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa

- Medina do Nascimento, J., (2009), **La croissance et le Système de Gestion et de Planification de la Ville de Praia (Rep. du Cap-Vert)**, Thèse de Doctorat présenté a l'U.F.R. de Lettres et Sciences Humaines de l'Université de Rouen, Rouen
- Merlin, P. et Choay, F., (1996), Dictionnaire de L'Urbanisme et de L'Aménagement, Ed. PUF, Paris
- Merlin, P., (2002), L'aménagement du Territoire, Presses Universitaires de France - Collection Premier cycle, 1^{re} Édition, Paris
- Miller, J.D., et al., (1986), Sector da Habitação em Cabo Verde: Estudos e Estratégias, Technical Support Services, INC, Washington
- Movimento África 70 & Câmara Municipal da Praia, (2005), Melhoria das Condições de Vida nos Bairros Espontâneos da Cidade da Praia: Intervenção Piloto no Bairro da Bela Vista, Edição de Alfa Comunicações, Praia
- Nunes da Silva, F. et Pereira, F., (1986), *Ilusões e Desilusões das Periferias na Área Metropolitana de Lisboa*, in Sociedade e Território, 5, pp.14-24, Porto
- Oliveira, F.P., (2002), Sistemas e instrumentos de execução de Planos, Almedina, Coimbra
- Orea, D.G., (2002), Ordenación Territorial, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid
- Paiva, F., (1985), *Condições de Alojamento e Carências Habitacionais da População Portuguesa*, Sociedade e Território, 2, pp. 109-124, Porto
- Paiva, F., (1988), *O movimento Cooperativo Habitacional em Cabo Verde*, Sociedade e Território, 6, pp.86-93, Porto
- Papudo, R.M., (2007), **Indicadores de Ordenamento do Território: Uma proposta Metodológica para o Caso Português**, dissertação de mestrado em Geografia – Urbanização e Ordenamento do Território, Faculdades de Letras, Universidade de Lisboa, Lisboa
- Pardal S. et al., (2000), Normas Urbanísticas, Planeamento Integrado do Território. Elementos de Teoria Crítica, Volume IV, ed. Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa

- Pedroso Alves, C., (2007), **Áreas Urbanas de Génese ilegal – Perfis sócio-demográficos e Modelos de Reconversão**, Tese de Mestrado em Urbanismo, Instituto Superior Técnico, Lisboa
- Pereira, G. et al., (2007), A dinâmica do mercado imobiliário informal em Curitiba e suas implicações para políticas de habitação social, XII Enanpur, Belém
- Portas, N., (1981), *A Questão dos solos Urbanos*, Cadernos Municipais, 3 (10/11), pp.77-79, Lisboa
- Pujadas, R. & Font, J., (1998), *Ordenación y Planificación Territorial*, Ed. Editorial Síntese, S.A., Madrid
- Ribeiro, T., (1982), Quinta do Conde – História e Perspectivas de “clandestinos”, Poder Local, 31, pp.43-45, Lisboa
- Rodrigues, C.M., (1984), *Imperfeições e Dualismo no Mercado de Habitação? Urbanização Clandestina e Reprodução da Força de Trabalho em Portugal*, Sociedade e Território, 1, pp.38-45, Porto
- Rodrigues, C.M. et al., (1989), *Clandestinos em Portugal: Leituras*, ed. Livros Horizonte, Lisboa
- Salem, G, (1992), Crise Urbaine et contrôle Social à Pékiné: bornes fontaines et clientélisme, Politique Africaine, 45, pp. 21-38, Paris
- Simões, J. M., (2002), Planeamento/Ordenamento, in *Gestão urbana*, Edição Parque Expo, Lisboa
- Solá Morales, M. (1974), *La Urbanizacion Marginal y la Formacion de Plusvalia del Suelo*, Revista de sociologia, 3, pp. 85-91 Barcelona,
- Tavares, C., (2006), **A política de solos na política urbana: a sua relevância para a cidade da Praia - Cabo Verde**, Dissertação de Mestrado em Gestão do Território apresentada à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
- TECNICIL, (2008), Relatório e Contas 2007, Tecnicil Imobiliária, Praia
- Ulack, R., (1978), *The Role of Urban Squatter Settlements*, Annals of the Association of American Geographers, 68 (4), pp. 535-550, Washington DC
- UNFPA, (2007), **Estado de la Población Mundial 2007, Liberar el potencial del Crecimiento Urbano**, Fondo de Población de la Naciones Unidas, Nova Iorque

UNCHS, (1995), Monitoring the Shelter Sector, Housing Indicator Review, Unit Nation Center for Human Settlements, Nairobi

Yao, D., (2001), *Urbanisation et les Aménagements Urbains en Question*, Rev. Cames série B, 3 (2), pp.164-174, Lomé

Glossário

Ao longo da dissertação utilizámos vários conceitos fundamentais para à análise da informação específica da cidade estudada. Utilizámos definições retiradas de Barata Salgueiro (1972 e 1977), Bruno Soares (1984), Matos (1990), Carneiro (1990 e 1996), Merlin (1996), Medina do Nascimento (2003), DGOTDU (2005) e Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde (2010).

Aforamento é regime de propriedade do uso do solo que dá direito de edificar a um indivíduo, permanecendo o direito pleno adstrito ao senhorio. Este regime implica a perpetuidade de terreno.

Alojamento é o local distinto e independente que, pelo modo como foi construído, reconstruído, ampliado ou transformado, se destina à habitação humana e no momento de referência não está a ser utilizado totalmente para outros fins; ou qualquer outro local que, no momento de referência, estivesse a ser utilizado como residência de pessoas.

Alvará de licença ou autorização é o licenciamento ou autorização das operações urbanísticas é titulado por alvará. A emissão do alvará é condição de eficácia da licença ou autorização, e depende do pagamento das taxas devidas pelo requerente.

Aglomerado urbano, considera-se aglomerado urbano: o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido que seja servido por rede de abastecimento por rede de abastecimento domiciliário de água e drenagem de esgotos, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 metros das vias publicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas.

Apartamento designa a habitação incluída num imóvel constituído por várias habitações. Geralmente situa-se num só nível ao qual se acede (salvo excepções), atravessando espaços colectivos (vãos de escadas, patamares, corredores).

Área de construção clandestina, área em que se verifique acentuada percentagem de construções efectuadas sem licença legalmente exigida, incluindo as realizadas em termos loteados sem a competente licença.

Área de expansão é a área definida em plano para o crescimento físico do núcleo urbano, num determinado espaço de tempo e universo de exercício de direitos urbanísticos.

Área residencial é um conjunto residencial homogéneo, do ponto de vista espacial, social, funcional e económico cujos limites coincidem com os das unidades designadas por “lugares”, nos censos, e “bairros”, no Plano Director Municipal da Praia.

Área residencial espontânea é a área da cidade onde o crescimento se deu espontaneamente/ilegalmente, sem qualquer planificação, onde predomina a habitação de estilo tradicional e se nota a, quase, ausência de serviços, infra-estruturas e equipamentos urbanos.

Área residencial formal é a área de ocupação legal, de expansão planificada, com o mínimo de serviços, infra-estruturas e equipamentos urbanos e com características habitacionais, predominantemente, de estilo moderno.

Área residencial mista é a que, embora inicialmente tenha sido espontânea, foi objecto de planos de urbanização com subsequentes melhorias a nível de cobertura em equipamentos, infra-estruturas e serviços urbanos e a nível social e habitacional.

Área urbanizada é área planificada ocupada por edificações, servida por equipamentos, infra-estruturas e serviços urbanos.

Arruamento qualquer via de circulação em solo urbano, usualmente designado por rua ou avenida podendo ser qualificada como rodoviária ou pedonal, conforme o tipo de utilização, e pública ou privada consoante o título de propriedade.

Barraca é uma unidade de alojamento localizada nos bairros de lata, construída com restos de material velho, tais como cartões, latas, madeiras, bidões e outros.

Chefe do agregado familiar é a pessoa responsável pelo agregado familiar, considerado como tal pelos restantes membros.

Construção clandestina construção efectuada sem licença legalmente exigida, incluindo a realizada em terrenos loteados sem a competente licença das autoridades municipais.

Equipamentos de utilização colectiva edificação onde se localizam actividades destinadas à prestação de serviços de interesse público imprescindíveis à qualidade de vida das populações.

Habitação unidade na qual se processa a vida de um agregado residente no edifício, a qual compreende o fogo e as suas dependências.

Habitação espontânea é edificação ou conjunto de edificações construídas sem obediência às normas de ocupação edílicas ou à regulamentação da propriedade do solo.

Habitação formal é a habitação construída segundo as normas legais.

Habitação precária referente a alojamentos que na maior parte das vezes sobreocupadas, que não são servidos por infra-estruturas primárias (água, electricidade, esgotos) e feitos de materiais desperdiçados (zinco, papelão, madeira, etc.); ou os que, apesar de construídos com materiais resistentes, não obedecem às normas urbanísticas.

Instrumentos de gestão territorial (IGT) são instrumentos do sistema de gestão territorial que têm por objectivo a concretização da política de ordenamento do território e urbanismo, garantindo a interacção coordenada dos diversos âmbitos (nacional, regional e municipal) e que de acordo com as funções diferenciadas que desempenham.

Instrumento de planeamento territorial instrumento de gestão territorial de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo.

Lugar conjunto de edifícios contíguos ou próximos, com dez ou mais alojamentos, a que corresponde uma designação.

Lote área de terreno resultante de uma operação de loteamento licenciada ou autorizada nos termos da legislação

Meio Urbano é constituído pelo conjunto de cidades e vilas do país. No plano administrativo, as cidades e vilas estão divididas em bairros.

Mobiliário urbano equipamento localizado em espaço público ou privado capaz de contribuir para o conforto e eficácia dos aglomerados urbanos, nomeadamente: bancos, cabines telefónicas, recipientes para lixo, abrigos para peões, etc.

Ordenamento do Território é a acção e a prática (mais do que a ciência, a técnica ou a arte) de dispor com ordem, através do espaço de um país e com uma visão prospectiva, os homens e as suas actividades, os equipamentos e os meios de comunicação que eles podem utilizar,

tendo em conta os constrangimentos naturais, humanos e económicos, ou mesmo estratégicos.

Parte de casa é uma casa individual, com paredes em material durável que possa evoluir para reunir as condições essenciais para uma habitação humana, ou um ou mais quartos de uma casa, ocupados por um agregado familiar.

Planeamento urbanístico processo integrado de preparação e operacionalização dos instrumentos da administração que visam disciplinar a transformação dos núcleos de povoamento e a ocupação do território, adequando-as às exigências da vida urbana.

Política urbana conjunto de medidas condicionadoras e de controlo de classe sobre o processo urbano: sobre os solos, as infra-estruturas, os equipamentos, os transportes e a habitação.

Saneamento (infra-estruturas) conjunto de estruturas e equipamentos que garantem às populações a satisfação das suas necessidades primárias de salubridade e bem-estar que engloba os sistemas de abastecimento de água potável, drenagem e depuração de águas residuais e recolha e tratamento de resíduos.

Solo infra-estruturado aquele que se encontra dotado de vias públicas pavimentadas, iluminação pública, de redes de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais e de electricidade.

Solo urbano aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano.

Urbanização processo social de difusão de estilos de vida e valores urbanos que se reflecte na mudança de comportamentos e das relações sociais sob influência do ambiente urbano.

Anexo I

Guião de Entrevista

Director da divisão de Urbanismo da Câmara Municipal da Praia

Planeamento – aspectos gerais

1. Que avaliação faz do planeamento nas duas últimas décadas na cidade da Praia?
2. Quais são os principais problemas urbanísticos da cidade da Praia?

Instrumentos

1. Quais são os instrumentos de planeamento actualmente utilizados pelo município?
2. A elaboração dos planos é feita internamente ou externamente aos serviços de urbanismo da câmara?
3. Os técnicos municipais intervêm na elaboração dos instrumentos de planeamento?
4. Em 2008 foi apresentado uma proposta de PDM. O referido documento foi aprovado?
5. Se sim. Como tem sido a sua implementação até ao presente momento?
6. Se não. Qual o instrumento de planeamento que tem adoptado para a cidade?
7. Que constrangimentos enfrentam na implementação dos planos?
8. O PDU de 1986 continha propostas de loteamento e habitação para acompanhar a expansão da cidade. Porquê que as referidas medidas não efectivaram-se na sua globalidade?

Questão dos solos

1. Qual o papel que o município tem desempenhado em relação a política de solos?
2. A instituição tem em prática uma política de loteamento?
3. A instituição tem urbanizado áreas da cidade com a finalidade do loteamento?
4. Quais são os critérios de uso corrente na atribuição dos lotes pelo município?
5. Qual é o preço dos lotes em m² atribuídos pelo município?
6. Quais são os objectivos que preconizam com a atribuição de lotes aos munícipes?
7. Em que áreas da cidade têm desenvolvido os loteamentos?
8. A instituição dispõe de terrenos para serem loteadas?
9. Quais são os mecanismos que a instituição utiliza para obtenção de terrenos?
10. Qual é a composição gráfica da propriedade do solo na cidade da Praia?

Áreas residenciais clandestinas (ARC)

1. Qual é a dimensão das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia?
2. Quais são os constrangimentos que a administração urbanística enfrenta em relação a produção informal do espaço urbano?
3. Quais as medidas que a câmara tem recorrido para travar este fenómeno de marginalidade urbanística?
4. Que apreciação faz da fiscalização das acções urbanísticas nas ARC?

Áreas residenciais clandestinas – Reconversão urbanística

5. A proposta de PDM preconiza a requalificação das ARC. Em que etapa se encontra o programa de requalificação das ARC.
6. Que dificuldades encontram na implementação do programa?
7. Quem são os financiadores do programa?
8. Quais são as medidas estruturantes deste programa?
9. A requalificação da Bela Vista foi apontada como exemplo de sucesso, mas nesta ARC continua a ser construída novas habitações clandestinas. O que falhou no processo?
10. Algumas das ARC encontram-se em zonas de riscos. Que medidas pretendem tomar ou têm tomado no quadro da reconversão das ARC?
11. A instituição tem incluído neste processo a legalização das habitações? Que requisitos os residentes destas áreas devem possuir para legalizar as habitações?

Municipal da Praia

Ordenamento do território – aspectos gerais

1. Que avaliação faz do ordenamento do território nas duas últimas décadas na cidade da Praia?
2. Quais são as linhas orientadoras da instituição no que concerne ao ordenamento do território?
3. Quais são os obstáculos que encontram na sua implementação?

Questão da habitação

1. Como a instituição tem analisado problemática da habitação na cidade da Praia?
2. Qual o papel que tem desempenhado na resolução deste problema?
3. A instituição tem em prática um programa de habitação social?
4. Quais os critérios utilizados para seleccionar os beneficiários?
5. Que balanço pode fazer do programa até o presente momento?

Áreas residências clandestinas

1. Em primeiro lugar, queríamos pedir-lhe que caracteriza-se a situação dos loteamentos ilegais e construção clandestina na cidade da Praia.
2. Na perspectiva da instituição que factores estão na origem deste fenómeno de marginalidade urbanística?
3. Que medidas têm adoptado em relação a marginalidade urbanística?
4. Como a sociedade tem acolhido as respectivas medidas?
5. Os proprietários das habitações possuem a titularidade dos terrenos onde construíram-na?
6. No caso da cidade da Praia existem loteadores clandestinos e proprietários que realizam loteamento ilegal?
7. Em termos de equipamentos e infra-estruturas qual é a situação actual destas áreas da cidade?

Perspectivas futuras

1. Quais são os desafios futuros que a Praia terá que enfrentar em termos de ordenamento do território?

Vereador do Ordenamento da cidade

Aspectos gerais associado a problemática em estudo

1. Que apreciação faz da realidade urbanística da cidade da Praia?
2. No que respeita ao ordenamento do território na cidade da Praia?
3. Este encara os clandestinos como um problema urbanístico?
4. Na sua perspectiva que factores impulsionam a produção clandestina do espaço urbano?
5. Como tem sido abordado pelo município a questão do solo urbanizado e urbanizável no quadro do ordenamento?

Habitação – política e problemática

1. Como a instituição tem encarado a problemática da habitação na Praia?
2. A instituição tem em prática algum programa habitacional?
3. Quais são as grandes prioridades do município no sector da habitação?
4. A habitação social tem conseguido dar resposta a esta problemática?
5. Que outras políticas a instituição têm recorrido para além da habitação social?
6. O município tem articulado o processo de loteamento com problemática da habitação?
7. A instituição tem conseguido dar resposta a procura de lotes ou as solicitações de habitação social?
8. A instituição dispõe de solo que lhe permita manter esta política?
9. A instituição tem um preço fixo ou diferencial para os lotes atribuídos nas diferentes áreas da cidade?
10. Quais os futuros desafios que a cidade terá que enfrentar relacionados com este sector?

Aos moradores das áreas residenciais clandestinas na cidade da Praia

I. - Identificação:

1. A quantos anos vive nesta área residencial?
2. Porquê que escolheu esta área residencial para viver?
3. De onde é natural?
4. Onde residia anteriormente?
5. Qual é a sua ocupação profissional?
6. Qual é a sua idade?

II – Construção clandestina

1. No seu caso fez um pedido de lote a câmara municipal?
2. Qual foi a resposta e o tempo que esperou?
3. Quais foram as razões para construir a sua habitação sem licença municipal?
4. Como adquiriu o terreno para a construção?
5. Em que ano iniciou a construção da sua habitação?
6. Qual foi o motivo para construir esta habitação?

III – Processo construtivo

1. Quanto tempo durou a construção da sua casa?
2. Quem participou na construção da sua habitação?
3. Quantas divisões têm a sua habitação e construí-as todas ao mesmo tempo?
4. Quanto gastou na construção da sua casa?
5. O custo da construção suportou-a apenas com os seus rendimentos?
6. Que matérias empregou na edificação da sua casa?

VI. Relação com a câmara municipal

1. Durante a construção da sua casa foi abordado(a) pelos fiscais da câmara?
2. Durante este período de construção foi multado(a) pelos serviços de fiscalização?
3. Os serviços camarários demoliram alguma habitação iniciada a construção por si?
4. No seu caso tem algum pedido de legalização da habitação nos serviços municipais?

5. Os serviços municipais contactaram alguma vez em relação a legalização da habitação?

6. No seu caso candidatou a um programa de habitação social da câmara ou de outro organismo público?

V. Situação habitacional actual

1. A casa em que vive actualmente tem melhores condições que a anterior?
2. Esta moradia é sua ou alugada?
3. Pretende fazer mais obras na sua habitação?

VI – Problemas da área residencial

1. Quais são os problemas que a área residencial mais enfrenta?
2. Na época da chuva que problemas enfrentam na área residencial?

VII – Infra-estruturas e equipamentos pretendidos na área residencial

1. Que equipamentos sociais são mais necessários a área residencial?
2. Que infra-estruturas são mais necessárias a área residencial?

VIII – Reconversão urbanística

1. O que pensa que a câmara deve fazer para mudar a actual situação da área residencial?
2. No seu caso participaria num projecto de melhoria do aspecto físico da área residencial?
3. Que contributos daria para mudar a actual situação da área residencial?

Anexo II

Fisionomia da área residencial de Eugénio Lima Trás



Principal via de acesso a Latada



Alicerce de uma construção clandestina em São Pedro – cidade da Praia



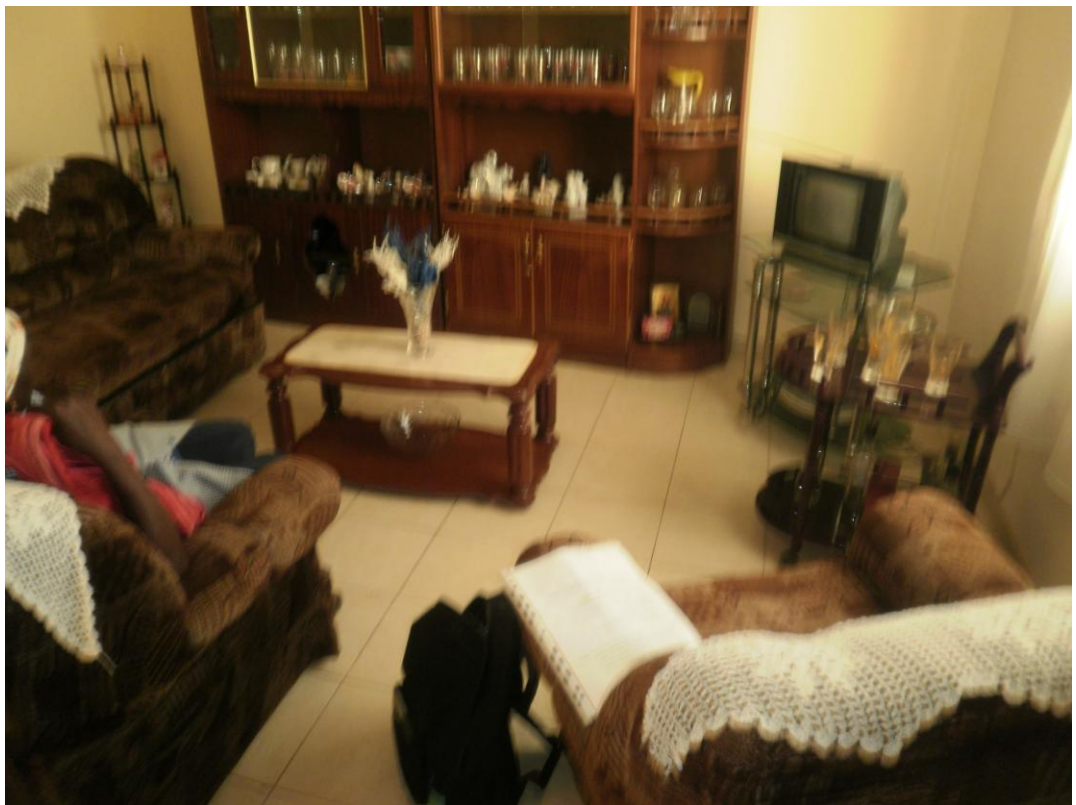
Processo construtivo das habitações clandestinas



Primeira divisão de uma habitação clandestina em leito de cheia



Interior de uma das habitações clandestinas em Latada



Tipologia das habitações dos emigrantes e agregados familiares de maiores posses em Eugénio Lima Trás



Centro comunitário de Achada Eugénio Lima Trás



Sistema de roubo de energia eléctrica nas áreas residenciais clandestinas



A ocupação do planalto de Eugénio Lima visto do Monte Pensamento



Casa do Sr. Eugénio Lima sobre o planalto, década de 50 do Século XX



A construção abarracada como transição para alojamento clandestino



Rua do Corvo – primeira artéria alinhada na intervenção do Governador João da Mata Chapuzet no centro da cidade da Praia



Fase inicial de formação de uma área residencial clandestina – Alto da Glória – cidade da Praia



Os empreendimentos imobiliários da produção legal – a direita Edifício Águia e Santa Maria da SOGEI e a esquerda Comunidades da IFH



A cidade formal – área residencial de Palmarejo, a sua parte sul sobre a achada com o mesmo nome



Anexo III

CONSELHO DE MINISTROS

Decreto-Legislativo nº 1/2006

de 13 de Fevereiro

O regime jurídico que disciplina a preservação, uso, transformação, ordenamento e fiscalização destas actividades sobre a terra está a crescer e a consolidar. A pouco e pouco Cabo Verde vai adquirindo um corpo legal que permite um verdadeiro controlo das situações jurídicas em torno da gestão da terra nas suas mais diversas vertentes. A Constituição da República fixou as balizas fundamentais nesta matéria, atribuindo ao Estado as funções de “proteger a paisagem, a natureza, os recursos naturais e o meio ambiente bem como o património histórico-cultural e artístico nacional” e as de “criar as condições necessárias para a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais, por forma a tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos”. O planeamento foi igualmente erigido em estratégia de desenvolvimento e, no plano individual, foram reconhecidos os direitos à iniciativa privada, à propriedade privada, à habitação e urbanismo, ao ambiente e à cultura.

O ordenamento do território surge, pois, no contexto da Constituição da República como meio e fim de políticas económicas, sociais e culturais. O direito à habitação, enquanto direito fundamental de todo o cidadão, aparece associado ao direito do urbanismo para pôr em relevo que a habitação condigna passa necessariamente por políticas correctas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico. Do mesmo passo fomenta-se e garante-se a participação de todos os interessados na elaboração dos instrumentos do planeamento urbanístico.

Também a realização do direito ao ambiente, que surge no quadro constitucional não só como direito subjectivo ao ambiente, mas também como direito colectivo ao ambiente, passa igualmente por políticas acertadas de ordenamento do território e do planeamento urbanístico, e políticas de promoção do aproveitamento racional de todos os recursos naturais, com vista à salvaguarda da sua capacidade de renovação e estabilidade ecológica.

Ambiente e ordenamento têm, portanto, no quadro constitucional uma interpenetração recíproca.

A Lei das Bases de Ordenamento do Território não espelha nos seus parâmetros fundamentais toda a dimensão constitucional emprestada ao sector. Reclama-se, pois, o seu aperfeiçoamento, objecto, aliás, de vários fora, como seja o Fórum sobre o Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico e o Fórum sobre a Problemática das Terras, cujas conclusões são sobejamente conhecidas.

Suscita-se, a respeito dessa lei, um conjunto de problemas, traduzidos em incorrecções técnicas, dessintonias, conceitos errados ou desactualizados, excessiva regulamentação, ausência de um quadro eficiente de sanções, para além de questões insuficientemente tratadas como sejam os planos especiais,

a problemática do loteamento, os planos turísticos e industriais de iniciativa particular, numa palavra, reclamam a sua revisão.

Dos elementos recolhidos dos diversos Instrumentos de Política e das conclusões extraídas dos já referidos fora resultam as seguintes opções de política legislativa consubstanciadas no diploma:

- A LBOTPU deve espelhar uma Política Nacional de Ordenamento do Território, enformada por um conjunto de processos interdependentes entre si que atenda aos solos, sua vocação e sustentabilidade; aos interesses económicos, sociais, culturais; à solidariedade e compromisso inter-geracionais, ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à justa repartição da riqueza nacional;
- A LBOTPU deve permitir e facilitar Políticas Locais de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico que promovam a requalificação urbana, a beleza das cidades e outros aglomerados urbanos, facilite a circulação viária e o saneamento básico e promova os demais interesses locais sem quaisquer constrangimentos que não os ditados por superiores interesses nacionais;
- Como tal a LBOTPU deve espelhar o princípio da descentralização administrativa como factor do reforço do Poder Local;
- O ordenamento do território deve assentar-se num Sistema Integral de Gestão do Território que atenda ao território nacional na sua totalidade, conserve a sua unidade, respeite a diversidade territorial e a biodiversidade, mantenha uma articulação constante e permanente com o interesses do Ambiente e outros sectores de desenvolvimento;
- A LBOTPU deve espelhar uma cultura de participação activa das populações, de articulação, concertação, coordenação e de complementaridade, por parte de todos os agentes e sectores envolvidos, assim como implementar um sistema de procedimentos que privilegie o nível decisório mais próximo dos cidadãos (princípio da subsidiariedade);
- O ordenamento do Território deve constituir um importante instrumento de luta contra a pobreza e a exclusão social, de facilitação do acesso das regiões e populações às Novas Tecnologias de Informação e Comunicação, do acesso ao conhecimento e à cultura, de difusão de elementos culturais autóctones na sua mais ampla diversidade, como factor de enriquecimento espiritual e de valorização da caboverdianidade;
- A LBOTPU deve permitir a adopção de planos especiais que protejam a biodiversidade nacional, as zonas com especial vocação turística ou industrial, a orla marítima, as

bacias hidrográficas e outros espaços naturais de modo a impedir a sua degradação e a promover a sua melhor utilização;

- Além dos planos referidos no item anterior, a LBOTPU deve permitir a existência de instrumentos adequados de gestão territorial que incluam uma estratégia de organização do espaço territorial, organizem a ocupação humana e a utilização dos solos, permitam a protecção dos ecossistemas e promovam o desenvolvimento;
- A LBOTPU deve viabilizar as iniciativas particulares em matéria de planeamento urbanístico, regular as operações de loteamento e fixar os parâmetros que permitam a absorção de planos especiais de desenvolvimento turístico, industriais ou outros de iniciativa particular;
- A LBOTPU deve atribuir um carácter vinculativo aos instrumentos de gestão territorial não só para as entidades públicas, mas também, dentro de certos limites, para as entidades particulares, assim como adoptar medidas tanto preventivas como sancionatórias para fazer face à possibilidade de comprometimento das medidas de ordenamento, seja a montante, seja a jusante;
- Nesta conformidade, a LBOTPU deve adoptar um quadro adequado de sanções que reprimam os comportamentos sejam acções ou omissões susceptíveis de comprometer os objectivos do ordenamento e do planeamento urbanístico;
- A LBOTPU deve assegurar a mais completa informação dos particulares, em termos que vinculem tanto as entidades do poder central, como as do poder local, de todas as fases do processo de elaboração dos instrumentos de gestão territorial, assim como garantir-lhes o acesso aos documentos da administração e bem assim a possibilidade de impugnarem, através da acção popular, do recurso administrativo ou através de queixa às entidades competentes qualquer acção ou omissão da Administração lesiva dos interesses que a mesma LBOTPU visa defender, independentemente de culpa dos agentes da Administração ou da existência de um prejuízo efectivo para o território ou para o ambiente;
- A LBOTPU deve salvaguardar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que incidam ou tenham relação com o território, susceptíveis de serem comprometidos por medidas de racionalidade técnica e garantir mecanismos de compensação quando a inevitabilidade da intervenção causar um prejuízo efectivo ou comprometer a realização de interesses particulares, sem prejuízo do estabelecido na legislação relativa à expropriação por utilidade pública;
- A LBOTPU deve preconizar medidas de monitoramento que permitam uma avaliação

permanente do ordenamento do território e do planeamento urbanístico e a apresentação periódica do resultado desse monitoramento através de Relatórios, seja do Governo perante a Assembleia Nacional, seja das Câmaras Municipais, perante a respectiva Assembleia Municipal, sem prejuízo da tutela inspectiva;

- A LBOTPU deve adoptar um sistema adequado de divulgação e publicidade seja dos instrumentos de gestão territorial, de caracterização dos sítios, dos solos e sua vocação, classificação e qualificação por forma a possibilitar o seu mais amplo conhecimento por parte dos interessados.

Assim:

Ao abrigo da autorização legislativa conferida pelo n.º 3, do artigo 2.º, da Lei n.º 71/VI/2005, de 27 de Junho;

No uso da faculdade conferida pela alínea b) do n.º 2, do artigo 203.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

BASE I

Território: património da Nação

1. O território nacional constitui património de todas as gerações de cabo-verdianos, presentes e futuras. O seu ordenamento e planeamento constituem imperativo nacional.

2. O ordenamento do território e o planeamento integram o conjunto das acções políticas, técnicas e administrativas, entre si coordenadas, interdependentes e compartilhadas, com incidência sobre:

- a) As ilhas, ilhéus e ilhotas que historicamente fazem parte do território nacional;
- b) As águas interiores, as águas arquipelágicas e o mar territorial definidos na lei, assim como os respectivos leitos e subsolos;
- c) O espaço aéreo suprajacente aos espaços geográficos referidos nas alíneas anteriores;
- d) A zona contígua, a zona económica exclusiva e plataforma continental.

3. O ordenamento do território e o planeamento devem atender às características e vocação dos solos e sua sustentabilidade; ao melhor aproveitamento dos recursos naturais e ao seu carácter renovável ou não renovável; à protecção da biodiversidade; à solidariedade e compromisso inter-geracionais, ao desenvolvimento equilibrado das regiões, à justa repartição da riqueza nacional e aos demais interesses económicos, sociais e culturais do país.

4. O ordenamento do território e o planeamento urbanístico não podem, em caso algum, envolver a prática de acto jurídico, seja de fonte interna seja de fonte internacional, que ponha em causa a integridade do território nacional ou os direitos de soberania que o Estado exerce sobre o mesmo território.

5. Os actos referidos no número anterior são nulos e de nenhum efeitos.

BASE II

Dever de ordenar e planear

1. O Estado e os municípios, de acordo com as suas competências e no respeito mútuo pela autonomia dos respectivos órgãos, têm o dever colaborar entre si na adopção de um sistema nacional de gestão do território e de promover o seu correcto ordenamento e planeamento, no respeito pelo interesse público e pelos direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente reconhecidos.

2. As políticas locais de ordenamento e planeamento do território devem promover a requalificação urbana, a beleza das cidades e de outros aglomerados e bem assim facilitar a circulação viária, o saneamento básico e outros interesses locais, sem quaisquer constrangimentos que não os ditados por superiores interesses nacionais.

3. O ordenamento e planeamento locais assentam no princípio superior de descentralização administrativa.

BASE III

Princípios de política de ordenamento e planeamento do território

As políticas de ordenamento do território e planeamento obedecem aos princípios gerais que norteiam as relações entre a Administração Central e o Poder Local; entre a Administração e os particulares; entre todos os agentes de desenvolvimento e o ambiente e ainda por mais os seguintes princípios específicos:

- a) Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, que preconiza a conservação do capital de território natural e impõe que a taxa de utilização da terra e o consumo de recursos renováveis não exceda a respectiva taxa de reposição e que o grau de consumo de recursos não renováveis não exceda a capacidade de desenvolvimento de recursos renováveis sustentáveis;
- b) Sustentabilidade ambiental que garante a preservação, a conservação e a valorização da natureza e da saúde humana, designadamente, da biodiversidade, da qualidade do ar, da água e do solo, a níveis suficientes para manter a vida humana, animal e vegetal;
- c) Coordenação, que preconiza a articulação e compatibilização do ordenamento com as políticas de desenvolvimento económico e social, e bem assim com políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados;
- d) Subsidiariedade, que impõe a coordenação dos procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública de forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;
- e) Equidade, que assegura a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial;

f) Participação, que preconiza o reforço da consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial;

g) Liberdade de acesso à informação que propicie uma participação esclarecida e lúcida do cidadão nas questões relativas ao ordenamento do território, desenvolvimento e planeamento urbanístico;

h) Precaução que, mercê da grande mutabilidade do ambiente, previna externalidades imprevistas e desconhecidas;

i) Responsabilidade, que garante a prévia ponderação das intervenções com impacto relevante no território e estabelece o dever de reposição ou compensação dos danos que ponham em causa a qualidade ambiental;

j) Contratualização, que incentiva a adopção de modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial;

k) Segurança jurídica, que garante a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas.

BASE IV

Participação dos cidadãos

1. Os cidadãos têm o direito e o dever de participar na definição, elaboração, execução e fiscalização do cumprimento dos planos de ordenamento, através dos órgãos competentes da Administração central, regional e local, de outras pessoas colectivas de direito público e de pessoas e entidades privadas.

2. O Estado e os municípios devem viabilizar as iniciativas de ordenamento e planeamento de origem particular, desde que respeitem o interesse público e sejam conformes com a lei vigente em matéria de ordenamento e planeamento.

3. A inobservância do disposto nos números anteriores pode envolver responsabilidade criminal, civil e disciplinar, conforme ao caso couber, e pode fundar a acção de invalidade dos instrumentos de política, actuações e medidas desconformes com o referido princípio.

4. São partes legítimas para as acções a que se refere o número anterior o Ministério Público, em representação do Estado e das comunidades, as autarquias locais, as associações de interesse público ou privado, os proprietários, usufrutuários, arrendatários e bem assim qualquer cidadão ou grupo de cidadãos no pleno gozo dos seus direitos civis, seja no seu interesse, seja no interesse de terceiros.

5. As acções a que se refere o número anterior, bem como as providências que lhe estiverem associadas estão isentas de preparos e custas e devem ser decididas em tempo útil por forma a causar menores danos aos solos, à urbe e às comunidades atingidas.

BASE V

Transparência

1. As entidades responsáveis pela definição e execução das políticas de ordenamento e planeamento encontram-se vinculadas a informar a todos os interessados, desde o Ministério Público, autarquias, associações e cidadãos em geral sobre as medidas de gestão territorial os planos em vigor ou em curso de elaboração.

2. O dever a que se reporta o número anterior cumpre-se de harmonia com as prescrições estabelecidas no presente diploma e seus regulamentos.

BASE VI

Fins

Constituem fins da política de ordenamento do território e do urbanismo:

- a) Reforçar a coesão nacional, corrigindo as assimetrias regionais e assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas;
- b) Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;
- c) Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados;
- d) Assegurar a defesa e valorização do património histórico, cultural e natural;
- e) Promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais;
- f) Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem;
- g) Salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural, lutar contra a desertificação e incentivar a criação de actividades geradoras de rendimento;
- h) Acautelar a protecção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da acção humana.
- i) Garantir o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das regiões, dos núcleos de povoamento;
- j) Assegurar o dimensionamento e a localização das infra-estruturas e equipamentos;
- k) Garantir a disponibilização de terrenos para as actividades económicas, espaços públicos e edificação.

BASE VII

Sistema de gestão territorial

1. O ordenamento do território e o planeamento urbanístico assentam num sistema de gestão territorial

que atende ao território na sua totalidade, conserva a sua unidade, respeita a diversidade e a descontinuidade territoriais e preserva a biodiversidade.

2. O sistema de gestão territorial funciona em constante e permanente interacção com o sistema nacional de defesa do ambiente e outros sectores de desenvolvimento.

3. O sistema integral de gestão territorial tem âmbito nacional, regional, municipal e especial, nos termos seguintes:

- a) O âmbito nacional define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelece as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial;
- b) O âmbito regional define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal;
- c) O âmbito municipal define, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a respectiva programação;
- d) O âmbito especial particulariza os sectores de ordenamento e planeamento de âmbito nacional, regional ou municipal, com vista à protecção da biodiversidade nacional, das zonas históricas, das zonas com especial vocação turística ou industrial, da orla marítima, das bacias hidrográficas e outros espaços naturais de valor cultural, histórico ou científico, de modo a impedir a sua degradação e a promover a sua melhor utilização.

4. O sistema de gestão territorial concretiza-se na existência de instrumentos de gestão territorial que adoptem uma estratégia de organização do espaço territorial, organizem a ocupação humana e a utilização dos solos, permitam a protecção dos ecossistemas e promovam o desenvolvimento.

5. O sistema de gestão territorial viabiliza e absorve as iniciativas particulares em matéria de planeamento urbanístico, de loteamento e emparcelamento e fixa os parâmetros fundamentais que permitam a absorção de planos especiais de desenvolvimento turístico, industriais ou outros de iniciativa particular.

BASE VIII

Instrumentos de Gestão Territorial

1. Os instrumentos de gestão territorial, de acordo com as funções diferenciadas que desempenham, integram:

- a) Instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, que traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo

directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial;

- b) Instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo;
- c) Instrumentos de política sectorial, que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial, determinando o respectivo impacto territorial;
- d) Instrumentos de natureza especial, que estabelecem meios específicos de intervenção para a prossecução de objectivos particulares de interesse nacional, regional ou local.

2. Os instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial compreendem como figuras de planos a Directiva Nacional de Ordenamento do Território e o Esquema Regional de Ordenamento do Território.

3. Os instrumentos de planeamento territorial compreendem as seguintes figuras, seriadas de acordo com o respectivo grau hierárquico:

- a) Plano Director Municipal;
- b) Plano de Desenvolvimento Urbano;
- c) Plano Detalhado.

4. Os planos directores municipais, os planos de desenvolvimento urbano e os planos detalhados são genericamente designados por «planos urbanísticos».

5. Os municípios podem elaborar planos intermunicipais de ordenamento do território que visam a articulação estratégica entre áreas territoriais que, pela sua interdependência, necessitam de uma gestão integrada.

6. São instrumentos de política sectorial os planos com incidência territorial da responsabilidade dos diversos sectores da Administração Central.

7. São instrumentos de natureza especial os planos especiais de ordenamento do território.

BASE IX

Subordinação. Regulamentos

1. As figuras de planos subordinam-se entre si, de acordo com o respectivo grau hierárquico.
2. A aprovação de uma figura de plano de ordenamento de grau hierárquico inferior pode preceder a aprovação de plano de grau superior.
3. As figuras de planos de ordenamento de grau hierárquico superior devem ter em conta o ordenamento territorial e urbano adoptado nos planos de grau inferior.
4. As figuras de plano de ordenamento de grau hierárquico inferior desenvolvem as previsões e as disposições dos planos de grau superior.

5. O conteúdo material e documental das figuras de planos de ordenamento são objecto de desenvolvimento, por Decreto-Lei, no Regulamento Nacional do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico.

BASE X

Directiva Nacional de ordenamento do território

1. A Directiva Nacional de Ordenamento do Território é o instrumento de planeamento que, a nível nacional, estabelece o quadro espacial das actuações com impacto na organização do território. A Directiva Nacional de Ordenamento do Território define e calendariza as grandes opções com relevância para a organização do território nacional e constitui um quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial.

2. A Directiva Nacional de Ordenamento do Território abrange a totalidade do território cabo-verdiano.

3. A Directiva Nacional de Ordenamento do Território identifica os interesses públicos de nível nacional por ele protegidos, articula as actuações tendentes a garantir o desenvolvimento sustentável e define os critérios de carácter básico de ordenamento e de gestão de recursos naturais.

BASE XI

Esquema Regional de Ordenamento do Território

1. O Esquema Regional de Ordenamento do Território é o instrumento de planeamento que, a nível regional, estabelece o quadro espacial das actuações com impacto na organização do território.

2. O Esquema Regional de Ordenamento do Território abrange um grupo de ilhas vizinhas ou os concelhos de uma mesma ilha.

3. O Esquema Regional de Ordenamento do Território identifica os interesses públicos de nível regional por ele protegidos.

BASE XII

Plano especial de ordenamento do território

1. Os planos especiais concretizam no território as políticas particulares adoptadas para o ambiente, agricultura, a conservação da natureza, o desenvolvimento do turismo e a orla costeira.

2. O plano especial de ordenamento do território é o instrumento de planeamento que estabelece o quadro espacial de um conjunto coerente de actuações sectoriais com impacto na organização do território.

3. O plano especial de ordenamento do território abrange a área que, fundamentadamente, se mostre adequada para estabelecer o quadro espacial das actuações sectoriais por ele disciplinadas.

4. O plano especial de ordenamento do território, consoante as actuações a que se refere, identifica os interesses públicos de nível sectorial por ele protegidos e, consoante o caso, estabelece as previsões e restrições relativas à transformação das áreas abrangidas.

5. O plano especial de ordenamento do território não pode actuar como instrumento de ordenamento global da área por ele abrangida.

BASE XIII

Plano director municipal

1. O plano director municipal é o instrumento de planeamento que rege a organização espacial do território municipal.

2. O plano director municipal abrange a totalidade do território municipal.

3. O plano director municipal identifica os interesses públicos que se propõe proteger e dispõe, em especial, sobre:

- a) A delimitação das áreas urbanas e peri-urbanas;
- b) A qualificação das áreas não urbanizáveis;
- c) O traçado esquemático da rede viária e das redes de infra-estruturas urbanísticas;
- d) A localização dos principais equipamentos públicos;
- e) A delimitação das áreas a abranger por plano de desenvolvimento urbano e por plano detalhado.

BASE XIV

Plano de desenvolvimento urbano

1. O plano de desenvolvimento urbano é o instrumento de planeamento que rege a organização espacial dos núcleos de povoamento.

2. O plano de desenvolvimento urbano abrange, total ou parcialmente, as áreas urbanas e peri-urbanas de um núcleo de povoamento ou de um conjunto de núcleos de povoamento vizinhos, existentes ou a criar.

3. O plano de desenvolvimento urbano identifica os interesses públicos que se propõe proteger e dispõe, em especial, sobre:

- a) A delimitação das áreas urbanizadas e urbanizáveis e das áreas peri-urbanas;
- b) A qualificação das áreas referidas na alínea anterior;
- c) A hierarquia, o traçado e o dimensionamento dos principais arruamentos e espaços públicos;
- d) O traçado e o dimensionamento geral das redes de infra-estruturas urbanísticas;
- e) A localização e o dimensionamento geral dos equipamentos colectivos;
- f) A delimitação das áreas a abranger por plano detalhado.

BASE XV

Plano detalhado

1. O plano detalhado é o instrumento de planeamento que rege a inserção da edificação no meio urbano e na paisagem.

2. O plano detalhado abrange:

- a) As áreas urbanas e peri-urbanas dos núcleos de povoamento, existentes ou a criar, sendo designado por «plano urbanístico detalhado»;
- b) As áreas não urbanizáveis em que se justifique disciplinar a edificação rural;

c) O plano detalhado identifica os interesses públicos que se propõe proteger e dispõe, em especial, sobre:

- d) O traçado dos arruamentos e das vias pedonais e a implantação e arranjo dos espaços públicos, incluindo a localização do mobiliário urbano e o ajardinamento dos espaços verdes;
- e) O traçado, o dimensionamento e a implantação das infra-estruturas urbanísticas;
- f) A localização e o dimensionamento dos equipamentos colectivos;
- g) O parcelamento e a utilização dos terrenos, incluindo a delimitação de áreas vedadas à edificação;
- h) A implantação, a volumetria, a forma de agrupamento e a utilização dos edifícios, incluindo o ordenamento das fachadas sobre a via pública;
- i) O acesso aos lotes e às parcelas edificáveis;
- j) O aproveitamento dos logradouros e a utilização das construções anexas;
- k) A construção de muros e a colocação de vedações;
- l) A colocação de anúncios e painéis publicitários;
- m) A delimitação de unidades de execução do planeamento urbanístico.

4. O plano detalhado é constitutivo de direitos urbanísticos.

BASE XVI

Elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial

1. A elaboração das figuras de plano de ordenamento do território é determinada mediante:

- a) Resolução do Conselho de Ministros, no caso da Directiva Nacional de Ordenamento do Território e do Esquema Regional de Ordenamento do Território;
- b) Resolução conjunta dos membros do Governo responsáveis pela tutela dos interesses a proteger ou das actividades a disciplinar, no caso de plano especial de ordenamento do território;
- c) Decisão do Departamento competente da Administração Central, no caso de planos sectoriais.

2. A elaboração dos instrumentos de ordenamento e desenvolvimento é acompanhada por uma comissão constituída por representantes das entidades públicas interessadas nesse plano.

3. A comissão de acompanhamento dos instrumentos de ordenamento e desenvolvimento integra obrigatoriamente representantes das câmaras municipais dos concelhos abrangidos por esse plano, ou organismo que as represente.

4. A aprovação prévia da proposta da Directiva Nacional de Ordenamento do Território é da competência do Conselho de Ministros.

5. A aprovação prévia das demais figuras de planos de ordenamento do território é da competência do membro do Governo responsável pelo sector do ordenamento territorial e urbano.

6. Quando a proposta de figura de plano de ordenamento do território suscita objecções das assembleias municipais fundamentadas no previsível prejuízo de interesses essenciais do município, o membro do Governo responsável pelo sector do ordenamento territorial e urbano determina a abertura de um período de conciliação, destinado a permitir a remodelação dessa proposta.

7. A aprovação final das figuras de plano é da competência:

- a) Do Parlamento, no caso da Directiva Nacional de Ordenamento do Território;
- b) Do Conselho de Ministros, no caso do Esquema Regional de Ordenamento do Território;
- c) Dos membros do Governo responsáveis pela tutela dos interesses a proteger ou das actividades a disciplinar, no caso de plano especial de ordenamento do território e de planos sectoriais.

8. Com o acto de aprovação final da figura de plano de ordenamento do território são publicados a carta de ordenamento e o regulamento desse plano.

BASE XVII

Elaboração e aprovação dos instrumentos de planeamento territorial

1. A elaboração do plano urbanístico é determinada mediante:

- a) Deliberação da assembleia municipal, no caso do plano director municipal e dos planos de desenvolvimento urbano;
- b) Deliberação da câmara municipal, no caso dos planos detalhados, salvo legislação especial em contrário.

2. A publicação da deliberação que determina a elaboração do plano urbanístico confere à câmara municipal o direito de ocupar temporariamente os terrenos e edifícios, a fim de assegurar a realização dos trabalhos necessários ou impostos pela elaboração e execução desse plano.

3. A aprovação prévia da proposta de plano urbanístico é da competência da câmara municipal.

4. A proposta de plano urbanístico é remodelada sempre que as suas soluções fundamentais suscitem profundas divergências entre os cidadãos e as entidades nele interessadas.

5. A aprovação final do plano urbanístico é da competência da assembleia municipal.

6. Os planos urbanísticos estão sujeitos à homologação do membro do Governo, responsável pelo ordenamento do território.

7. Com o acto de homologação do plano urbanístico são publicados a planta de ordenamento e o regulamento desse plano.

BASE XVIII

Planos detalhados de iniciativa particular

1. O plano de desenvolvimento urbano, excepto os da sede do município, e o plano detalhado de iniciativa particular devem ser submetidos à apreciação da entidade oficial que seria a legalmente competente para tomar a iniciativa de elaboração do plano que, antes de o adoptar e fazer seguir, deve:

- a) Averiguar se o plano obedece às prescrições legais;
- b) Verificar a sua compatibilização com os demais planos em vigor ou em curso de elaboração;
- c) Julgar a sua adequação à prossecução dos interesses que a Administração prosseguiria com um plano da mesma natureza.

2. O plano de desenvolvimento urbano e o plano detalhado de iniciativa particular que não esteja conforme com qualquer das alíneas previstas no número anterior é rejeitado ou mandado aperfeiçoar, sob pena de não ter seguimento. Do contrário, o plano é perfilhado e segue os ulteriores termos como se tratasse de um plano de iniciativa oficial.

BASE XIX

Relações entre Instrumentos de Gestão Territorial

1. Os instrumentos de planeamento territorial devem prosseguir as orientações definidas pelos instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial.

2. Os instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial e os instrumentos de política sectorial traduzem um compromisso recíproco de integração e compatibilização das respectivas opções, determinando que:

- a) Os planos sectoriais desenvolvam e concretizem, no respectivo domínio de intervenção, as orientações definidas na Directiva Nacional de Ordenamento do Território;
- b) Os Esquemas Regionais de Ordenamento do Território integrem as regras definidas na Directiva Nacional de ordenamento do Território e nos planos sectoriais pré-existentis;
- c) A elaboração dos planos sectoriais visa a necessária compatibilização com os esquemas regionais de ordenamento do território, relativamente aos quais tenham incidência espacial.

3. Os esquemas regionais de ordenamento do território e os planos sectoriais vinculam as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação de planos municipais relativamente aos quais tenham incidência espacial, devendo ser assegurada a compatibilidade entre os mesmos.

4. Os planos especiais de ordenamento do território traduzem um compromisso recíproco de compatibilização com a Directiva Nacional e os Esquemas Regionais de Ordenamento do Território e prevalecem sobre os planos municipais.

5. Na elaboração de novos instrumentos de gestão territorial devem ser identificados e ponderados os planos, programas e projectos com incidência na área a que respeitam, já existentes ou em preparação, e asseguradas as necessárias compatibilizações.

BASE XX

Medidas Preventivas

1. O órgão competente para determinar a elaboração ou actualização de instrumentos de gestão territorial pode estabelecer que uma área, ou parte dela, que se presume vir a ser abrangida por esse instrumento seja sujeita a medidas preventivas, destinadas a evitar alteração das circunstâncias e condições existentes que possa comprometer a execução do plano ou empreendimento ou torná-la mais difícil ou onerosa.

2. As normas regulamentares das medidas preventivas não podem estabelecer novos fundamentos de indeferimento de loteamentos urbanos ou de aprovação de projectos de obras.

3. O recurso às medidas preventivas deve ser limitado aos casos em que, fundadamente, se receie que os prejuízos resultantes mais relevantes do que os inerentes à adopção das medidas.

BASE XXI

Participação das entidades públicas e dos particulares

1. As entidades públicas e privadas podem dirigir ao órgão competente para a elaboração de instrumentos de gestão territorial as sugestões, observações e objecções que entenderem formular sobre as previsões e disposições a adoptar nesse plano.

2. O órgão competente para a elaboração de um instrumento de gestão territorial pode promover a reunião das entidades que manifestem divergências sobre as principais soluções a adoptar nesse plano.

3. A câmara municipal, as entidades públicas e os privados podem elaborar cenários de desenvolvimento urbano destinados a servir de base à elaboração e execução de instrumentos de gestão territorial.

4. As entidades públicas e os privados, mediante protocolo de colaboração celebrado com as autarquias locais, podem elaborar propostas de planos de desenvolvimento urbano, excepto da sede do Município, e de planos detalhados.

BASE XXII

Efeitos dos planos

1. As figuras de planos de ordenamento aprovados nos termos da presente lei são públicos.

2. As figuras de planos de ordenamento são plenamente eficazes uma vez publicado:

- a) O acto de aprovação final, no caso dos instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial;
- b) O acto de homologação, no caso dos planos urbanísticos.

3. A Administração e os administrados ficam obrigados ao cumprimento das disposições das figuras de planos de ordenamento plenamente eficazes.

4. Os efeitos do plano de ordenamento cessam no termo do respectivo prazo de vigência.

BASE XXIII

Direito de preferência

1. A câmara municipal goza do direito de preferência nas transmissões por título oneroso, entre particulares, de terrenos:

- a) Reservados para infra-estruturas e equipamentos públicos por plano de desenvolvimento urbano ou por plano detalhado eficaz;
- b) Abrangidos por plano urbanístico detalhado eficaz.

2. O direito de preferência exerce-se tanto por tanto.

BASE XXIV

Suspensão das figuras de planos e apoio aos municípios

1. As disposições das figuras de planos de ordenamento podem ser total ou parcialmente suspensas pelo Governo, quando esteja em causa interesses nacionais, regionais ou municipais.

2. As câmaras municipais, nos prazos fixados pelo Governo, devem promover a elaboração, alteração ou revisão:

- a) Dos planos urbanísticos considerados necessários por plano de ordenamento do território;
- b) Dos planos urbanísticos suspensos.

3. No caso de incumprimento dos prazos para elaboração, alteração ou revisão dos planos referidos no número anterior, por insuficiência de meios materiais, humanos e financeiros o governo assumirá a responsabilidade pela elaboração.

BASE XXV

Actualização e interpretação das figuras de planos

1. Os órgãos competentes para a elaboração das figuras de planos de ordenamento devem promover a reformulação, a alteração e a revisão dos planos em vigor, por forma a assegurar a coerência das normas de ordenamento aplicáveis na mesma área e a atender às novas condições e circunstâncias.

2. As resoluções interpretativas das figuras de planos de ordenamento são sempre fundamentadas e, quando tenham alcance geral, devem ser publicadas.

BASE XXVI

Vinculação dos Instrumentos de Gestão Territorial

1. Os instrumentos de gestão territorial vinculam as entidades públicas.

2. Os planos municipais e especiais de ordenamento do território são ainda vinculativos para os particulares.

BASE XXVII

Garantias dos Particulares

1. Os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial, podendo consultar o respectivo processo, adquirir cópias e obter certidões.

2. São reconhecidas aos titulares de direitos e interesses lesados por instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares as garantias gerais dos administrados nomeadamente:

- a) O direito de promover a respectiva impugnação;
- b) O direito de acção popular;
- c) O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público e ao Provedor de Justiça.

3. São ainda reconhecidos os direitos de acção popular e de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça relativamente a todos os instrumentos de gestão territorial cujos efeitos não vinculem directamente os particulares.

BASE XXVIII

Expropriação do plano

1. Os proprietários de terrenos e edifícios localizados em áreas urbanas têm direito a uma compensação quando as figuras de planos de ordenamento imponham, ao exercício das faculdades do direito de propriedade, restrições equivalentes a uma expropriação.

2. As despesas com a compensação referida no número anterior são suportadas pelo orçamento do órgão responsável pela elaboração do plano de ordenamento que impõe as restrições.

BASE XXIX

Direito de reversão

1. O cedente de parcelas integradas em áreas dotacionais tem direito de reversão sempre que haja desvio da finalidade da cedência ou de fim de utilidade pública em conformidade com o planeamento urbanístico.

2. À reversão de parcelas aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto quanto a reversão na lei de expropriações por utilidade pública.

3. As parcelas que, nos termos do artigo anterior, tenham revertido a favor do cedente por sentença transitada em julgado ficam sujeitas às mesmas finalidades a que estavam afectas quando integradas no domínio municipal, salvo existência de plano urbanístico dispondo em contrário.

4. As construções erigidas na parcela revertida seguem o regime aplicável às benfeitorias.

BASE XXX

Parcelamento de prédios rústicos e urbanos

1. O parcelamento dos prédios rústicos e urbanos é operado por forma:

- a) A adequar a ocupação dos terrenos e o uso dos edifícios à qualificação do solo;
- b) A garantir a distribuição equitativa do aproveitamento urbanístico dos terrenos para edificação;

c) A permitir a adequada localização e implantação dos espaços públicos, das infra-estruturas urbanísticas e dos equipamentos colectivos;

d) A evitar a constituição ou permanência de prédios e parcelas imperfeitas;

e) A respeitar as dimensões mínimas dos lotes e das parcelas edificáveis;

f) A respeitar os prazos para construção fixados pela câmara municipal.

2. As operações de parcelamento podem visar, exclusiva ou predominantemente, o loteamento, o reparcelamento ou a regularização de extremas dos prédios.

BASE XXXI

Loteamento

1. A divisão dos terrenos urbanizáveis, em fracções ou unidades definidas em função do seu destino de construção e autonomia de aproveitamento urbanístico pode ser de iniciativa pública municipal ou a requerimento dos particulares, consoante os terrenos abrangidos pela operação do fraccionamento pertencerem ao domínio privado da autarquia ou forem propriedade privada de pessoas de direito privado.

2. O loteamento a requerimento dos particulares deve ser aprovado por alvará emitido pela autarquia local nos termos das suas competências e da legislação sobre de planeamento e licenciamento urbanístico e respectivos regulamentos.

BASE XXXII

Programa municipal de actuação urbanística

1. O Programa Municipal de Actuação Urbanística sistematiza e calendariza as principais actuações urbanísticas a realizar no território municipal.

2. O programa municipal de actuação urbanística visa:

- a) Definir as metas a alcançar em matéria de urbanização do solo e de construção de equipamentos e casas de habitação;
- b) Estabelecer as bases da negociação urbanística dos contratos-programa e acordos a celebrar entre as câmaras municipais e as entidades actantes;
- c) Fasear os investimentos municipais nos domínios do urbanismo e da habitação;
- d) Disciplinar a distribuição do aproveitamento urbanístico dos terrenos para edificação.

3. O programa municipal de actuação urbanística prossegue os objectivos estabelecidos no planeamento urbanístico e dispõe sobre:

- a) A delimitação de áreas de construção prioritária;
- b) A delimitação de unidades de execução do planeamento urbanístico;
- c) A fixação, para cada unidade de execução, da comparticipação dos proprietários nos custos de urbanização e nos custos de conservação dos espaços públicos.

4. O programa municipal de actuação urbanística é anexado ao plano municipal de desenvolvimento.

5. O programa municipal de actuação urbanística pode prever a alteração dos planos detalhados e dos alvarás de licença de construção, sempre que tal se mostre necessário à concertação e coordenação das actuações urbanísticas.

BASE XXXIII

Elaboração

1. Compete à câmara municipal promover a elaboração do programa municipal de actuação urbanística.

2. As entidades públicas e os particulares interessados na execução do planeamento urbanístico informam a câmara municipal das actuações que, pela sua natureza, devem ser enquadradas no programa municipal ou justifiquem a sua revisão.

3. O programa municipal de actuação urbanística é submetido a inquérito público.

4. Compete à assembleia municipal aprovar o programa municipal de actuação urbanística, conjuntamente com o plano de desenvolvimento municipal.

BASE XXXIV

Contratos-programa

1. No caso de operações de parcelamento e de obras de urbanização se preveja a intervenção de outras entidades além do interessado e da câmara municipal, as recíprocas obrigações podem ser objecto de contrato-programa.

2. Os contratos-programa podem ter por objecto, designadamente:

- a) O financiamento das obras de urbanização;
- b) A cedência de terrenos dotacionais ou destinados à construção de equipamentos públicos e de casas de habitação social;
- c) A construção de equipamentos públicos e de casas de habitação social;
- d) A transferência do aproveitamento urbanístico dos terrenos para edificação;
- e) A remodelação de construções em desconformidade com o plano;
- f) As garantias destinadas a assegurar os encargos decorrentes do impacto da actuação nos espaços públicos, infra-estruturas urbanísticas, equipamentos colectivos e serviços existentes.

3. Podem ser partes no contrato-programa de urbanização, além da câmara municipal e da entidade actuante:

- a) As empresas públicas e concessionárias de serviços públicos que devam servir a área a transformar;
- b) As entidades promotoras e financiadoras da actuação;
- c) As empresas de construção civil e de obras públicas;
- d) As cooperativas de habitação e de construção.

BASE XXXV

Uso do solo e das águas

1. A ocupação, a utilização e a transformação do solo estão subordinados aos fins, princípios gerais e objectivos específicos estabelecidos neste diploma e conformam-se com o regime de uso do solo definido nos instrumentos de planeamento territorial.

2. O regime de uso do solo é definido mediante a classificação e a qualificação do solo.

3. A classificação do solo determina o destino básico dos terrenos de harmonia com o estabelecido na Lei dos Solos.

BASE XXXVI

Classificação e qualificação do solo

1. O regime do uso do solo é definido mediante a classificação e qualificação do solo.

2. A classificação do solo determina o destino básico dos terrenos e assenta na classificação fundamental entre solo rural e solo urbano.

3. A qualificação dos solos regula, com respeito pela sua classificação básica, o aproveitamento dos terrenos em função da sua actividade dominante que neles possa ser efectuada ou desenvolvida.

BASE XXXVII

Execução

1. A Administração Pública tem o dever de proceder à execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, recorrendo aos meios de política de solos que vierem a ser estabelecidos na lei.

2. Para a execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, os meios de política de solos a estabelecer na lei devem contemplar, nomeadamente, modos de aquisição ou disponibilização de terrenos, mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses.

3. A coordenação e programação dos instrumentos de planeamento territorial determina para os particulares o dever de concretizar e adequar as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidas.

BASE XXXVIII

Programas de Acção Territorial

1. A coordenação das actuações das entidades públicas e privadas interessadas na definição das políticas de ordenamento do território e de urbanismo e na execução dos instrumentos de planeamento territorial pode ser enquadrada por programas de acção territorial.

2. Os programas de acção territorial têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem, definem os objectivos a atingir no período da sua vigência, especificam as acções a realizar pelas entidades neles interessadas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos neles previstos.

3. A concretização dos programas de acção territorial é assegurada mediante convenção celebrada entre as entidades neles interessadas.

BASE XXXIX

Compensação e Indemnização

1. Os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes, nos termos a estabelecer na lei.

2. Existe o dever de indemnizar, nos termos a estabelecer na lei, sempre que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo pré-existent e juridicamente consolidados que não possam ser compensados nos termos do número anterior.

3. O prazo e as condições de exercício do direito à indemnização previsto no número anterior.

BASE XL

Regime Jurídico

O regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial é estabelecido através do Regulamento Nacional de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico.

BASE XLI

Participação e Concertação

1. Os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública.

2. A elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos nomeadamente através de formas de concertação de interesses.

BASE XLII

Ratificação pelo Governo

1. A ratificação pelo Governo dos planos municipais, destina-se a verificar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes bem como a compatibilidade com instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial, de planeamento territorial, de política sectorial ou de natureza especial válidos e eficazes, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2. Caso se verifique desconformidade ou ausência de plano director municipal, os planos de desenvolvimento urbano e os planos detalhados devem ser ratificados pelo Governo, conferindo-lhes eficácia.

3. A ratificação dos planos pode ser parcial, aproveitando apenas à parte conforme com as normas legais e regulamentares vigentes e compatível com os instrumentos de gestão territorial eficazes.

BASE LXIII

Publicidade, registo e depósito

1. São publicados em *Boletim Oficial* todos os instrumentos de gestão territorial.

2. Podem ser estabelecidos ainda outros meios de publicidade que garantam uma adequada divulgação.

3. Os actos referidos nos números anteriores estão sujeitos a registo nos serviços centrais de ordenamento do território.

4. São igualmente depositados nos serviços centrais de ordenamento do território cópias autenticadas dos documentos que integram os actos sujeitos a publicidade e registo.

5. As cópias referidas no número anterior são públicas

BASE XLIV

Alteração

1. Os instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial e os instrumentos de política sectorial são alterados sempre que a evolução das perspectivas de desenvolvimento económico e social o determine.

2. Os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem respeitar um período de vigência mínima legalmente definido, durante o qual eventuais alterações terão carácter excepcional, nos termos a definir por lei.

3. São directamente aplicáveis aos instrumentos de gestão territorial referidos no número anterior as novas leis ou regulamentos que colidam com as suas disposições ou estabeleçam servidões administrativas ou restrições de utilidade pública que afectem as suas prescrições.

BASE XLV

Suspensão

1. Os instrumentos de gestão territorial podem ser total ou parcialmente suspensos em casos excepcionais e quando esteja em causa a prossecução de relevante interesse público.

2. Os instrumentos de gestão territorial suspensos são obrigatoriamente revistos ou alterados.

BASE XLVI

Revisão

Os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são obrigatoriamente revistos no prazo e condições legalmente previstos.

BASE XLVII

Avaliação do Estado do Ordenamento do Território

1. O Governo apresenta de dois em dois anos à Assembleia Nacional um Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território, no qual é feito o balanço da execução da Directiva Nacional de Ordenamento do Território e são discutidos os princípios orientadores e as formas de articulação das políticas sectoriais com incidência territorial.

2. A Câmara Municipal apresenta à Assembleia Municipal um Relatório bianual sobre a execução dos planos urbanísticos de ordenamento do território e a sua articulação com a estratégia de desenvolvimento municipal, sendo igualmente apreciada a eventual necessidade de revisão ou alteração dos planos.

BASE XLVIII

Regulamentação

No prazo de seis meses a contar da aprovação deste diploma, o Governo desenvolve, por Decreto - Lei, o Regulamento Nacional do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico.

BASE XLIX

Disposições transitórias

1. Nas áreas não abrangidas por plano urbanístico, a câmara municipal apenas pode autorizar a realização:

- a) De obras de benfeitoria, reabilitação e ampliação de construções existentes;
- b) De edificações e instalações de carácter provisório;
- c) De novos edifícios vinculados ao uso tradicional da área em que se inserem;
- d) De edifícios e instalações necessários à realização de obras públicas, à exploração de serviços públicos e à gestão de redes de infra-estruturas;
- e) De edifícios e instalações que pelas suas características devam ser localizados fora dos núcleos de povoamento.

2. Os planos de ordenamento do território podem delimitar ou identificar áreas em que as actuações referidas no número anterior ficam sujeitas a prévia autorização dos serviços do Estado, mediante pedido da câmara municipal fundamentado no interesse local.

BASE L

Entrada em Vigor

O presente diploma entra em vigor no prazo de seis meses a contar da data da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

*José Maria Pereira Neves - Manuel Inocêncio Sousa -
Júlio Lopes Correia - Ilídio Alexandre da Cruz - João
Pinto Serra*

Promulgado em 20 de Janeiro de 2006.

Publique-se.

O Presidente da República (Interino), ARISTIDES
RAIMUNDO LIMA

Referendado em 20 de Janeiro de 2006.

O Primeiro-Ministro, *José Maria Pereira Neves*